

Acta Politica Polonica

nr 2/2019 (48)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Acta Politica)

Rada Naukowa

Fulvio Attinà, University of Catania; Urszula Chęcińska, Uniwersytet Szczeciński; Charles Elworthy, Oxford University; Tengiz Iremadze, New Georgian University; Artur Kopka, Europa-Universität Viadrina; Henri Menudier, Sorbonne Nouvelle; Partha Pratim Basu, Jadavpur University; Walter Rothholtz, Babeş-Bolyai-Universität Klausenburg; Janusz Ruszkowski, Uniwersytet Szczeciński; Bogdan Szajkowski, University of Exeter; Bogdan Szlachta, Uniwersytet Jagielloński; Andrzej Stelmach, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza; Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski

Redaktorzy naukowi

Małgorzata Kamola-Cieślik, Katarzyna Zawadzka

Redaktorzy numeru

Małgorzata Kamola-Cieślik, Katarzyna Zawadzka

Redaktorzy tematyczni

lista dostępna na stronie www.wnus.edu.pl/ap

Redaktor statystyczny

Andrzej Dąbrowski

Redaktorzy językowi

Język polski – Michał Gierke
Język angielski – Piotr Wahl

Recenzenci

lista dostępna na stronie: www.wnus.edu.pl/ap

Korekta

Elżbieta Blicharska

Skład komputerowy

Marcin Kaczyński

Adres redakcji

71-004 Szczecin, ul. Krakowska 71–79; e-mail: [redakcja.app\(at\)gmail.com](mailto:redakcja.app(at)gmail.com), [app\(at\)usz.edu.pl](mailto:app(at)usz.edu.pl)

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronach: www.wnus.edu.pl/ap

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>

Pełne wersje opublikowanych artykułów dostępne są w bazach: CEEOL i Bazhum

© Uniwersytet Szczeciński 2019

ISSN 2451-0432 (1640-6818, 0867-0617)

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu SZCZecińskiego

Wydanie I. Ark. wyd. 7,5. Ark. druk. 6,4. Format B5. Nakład 67 egz.

Spis treści

Elżbieta Ceholnik-Szafran Stanowisko rządu polskiego wobec protestu środowiska nauczycielskiego dotyczącego zmian w systemie oświaty w Polsce w 2019 roku	5–17
Marek Górka, Martyna Gibka Zjawisko europeizacji w kontekście polityki bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej	19–32
Olga Łozińska Konsulat honorowy w Szczecinie jako narzędzie włoskiej dyplomacji kulturalnej na terenie województwa zachodniopomorskiego	33–43
Marlena Pokrzywińska „Zielone ludziki” w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej w drugiej dekadzie XXI wieku	45–53
Osantha N. Thalpwila A Study of the De-Mining Process in the Former War Zones in Sri Lanka (2009–2015)	55–66
Joachim v. Wedel Suprastaatliche Globalherrschaft	67–77
Zbigniew Werra Polityczne znaczenie procesu informacyjnego w wymiarze cybernetycznym	79–88
Przemysław Żukiewicz, Katarzyna Domagała Leo Varadkar jako premier Irlandii – pomiędzy przywództwem transakcyjnym i transformacyjnym	89–101

Stanowisko rządu polskiego wobec protestu środowiska nauczycielskiego dotyczącego zmian w systemie oświaty w Polsce w 2019 roku

ELŻBIETA CEHOLNIK-SZAFRAN
MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie
e-mail: e.ceholnik-szafran@wp.pl

Słowa kluczowe edukacja, nauczycielskie związki zawodowe, nauczyciel, protesty, rząd, spór zbiorowy, strajk, system oświaty

Abstrakt W artykule przedstawiono stanowisko rządu Prawa i Sprawiedliwości oraz partii opozycyjnych wobec protestu środowiska nauczycielskiego w tym nauczycielskich związków zawodowych dotyczącego wprowadzonych zmian w systemie oświaty w Polsce w 2019 roku. Głównym postulatem protestujących była podwyżka wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli. Ponadto środowisko nauczycielskie domagało się większych nakładów finansowych na oświatę z budżetu państwa, zmian w ocenie pracy i awansie nauczycieli oraz dymisji minister edukacji narodowej Anny Zalewskiej.

Protestujących nauczycieli reprezentowały trzy związki zawodowe. Był to Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP), Krajowa Sekcja Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” (KSOiW NSZZ Solidarność) oraz Wolny Związek Zawodowy „Solidarność-Oświata” (WZZ Solidarność-Oświata) będący organizacją członkowską Forum Związków Zawodowych. Funkcję prezesa ZNP pełni Sławomir Broniarz. Z kolei stanowisko przewodniczącego KSOiW NSZZ Solidarność zajmuje Ryszard Proksa, a WZZ Solidarność-Oświata – Sławomir Wittkowicz. Celem artykułu jest ukazanie decyzji rządu Mateusza Morawieckiego i stanowiska opozycji parlamentarnej wobec akcji strajkowej w publicznych placówkach systemu oświaty w 2019 roku. Zaprezentowano przyczyny, przebieg i konsekwencje strajku nauczycieli – zarówno dla uczniów, jak też rodziców i pracowników oświaty niebędących nauczycielami.

W artykule wykorzystano następujące metody badawcze: decyzyjną, instytucjonalno-prawną, porównawczą, statystyczną oraz analizy treści. Starano się do odpowiedzi na pytania badawcze dotyczące przyczyn i skutków protestu nauczycielskich związków zawodowych w sprawie zmian w systemie oświaty w Polsce po 2017 roku oraz decyzji rządu i stanowiska opozycji parlamentarnej wobec żądań nauczycielskich związków zawodowych.

The position of Polish government regarding teachers' community protest against changes in education system in 2019

Keywords	education, teacher trade unions, teacher, protests, government, collective dispute, strike, education system
Abstract	<p>In the article there is presented the position of Law and Justice government and of the opposition parties against teachers' community protest including teacher trade unions and regarding implementing of changes in education system in Poland in 2019. Than main demand was the increase of basic teachers' remuneration. Apart from that, teachers expected more financial support for education from the country budget, changes in teachers' professional assessment criteria and in promotion system as well as the resignation of National Education Ministry Ms Anna Zalewska. The protesting teachers were represented by three trade unions. That were Polish Teachers' Union (ZNP), Independent Self-Governing Labour Union 'Solidarność' – Country Section of Education and Upbringing (KSOiW NSZZ Solidarność) and Free Trade Union 'Solidarność-Oświata' (WZZ Solidarność-Oświata) a memeber organisation of Trade Unions' Forum. The president of ZNP is Sławomir Broniarz, Ryszard Proksa is the chairman of KSOiW NSZZ Solidarność and WZZ 'Solidarność-Oświata' is represented by Sławomir Wittkowicz. The aim of this article is to present the decisions of Mateusz Morawicki's government and the position of parliamentary opposition against the protest action in education system public institutions in 2019.</p> <p>There are presented the reasons, the course and the consequences of teachers' strike for children and parents as well as for the educational employees not being teachers.</p> <p>In the article the following research methods have been used: decisional, institutional-legal, comparison, statistical, content analysis. It was an attempt to answer research questions regarding reasons and consequences of teacher trade unions' protests in the case of changes in educational system in Poland in 2017 and governmental decisions as well as parliamentary opposition stance against the demands of teachers' trade unions.</p>

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie przyczyn, przebiegu i skutków protestu nauczycielskich związków zawodowych w kontekście decyzji rządu oraz stanowiska opozycji parlamentarnej i społeczeństwa wobec żądań protestujących nauczycieli.

Autorka artykułu starała się odpowiedzieć na następujące pytania badawcze:

1. Jakie były przyczyny protestu środowiska nauczycielskiego w Polsce w 2019 roku?
2. Jakie było stanowisko rządu i opozycji parlamentarnej wobec żądań nauczycielskich związków zawodowych?
3. Jakie były skutki strajku nauczycieli dla szkolnictwa polskiego?

Dążąc do odpowiedzi na tak postawione pytania badawcze, wykorzystano metody: decyzyjną, instytucjonalno-prawną, porównawczą, statystyczną oraz analizy treści. Dzięki metodzie decyzyjnej ukazano działania nauczycielskich związków zawodowych wobec wprowadzonych zmian w systemie oświaty zgodnie z reformą edukacji z 2017 roku oraz wpływ decyzji rządu na przebieg strajku nauczycielskich związków zawodowych. Wykorzystując metodę instytucjonalno-prawną, przedstawiono uwarunkowania prawne strajku nauczycielskich związków zawodowych.

Metoda porównawcza pozwoliła ukazać podobieństwa oraz różnice pomiędzy stanowiskiem rządu a postulatami nauczycielskich związków zawodowych wobec zmian wprowadzonych w systemie oświaty w 2017 roku. Metoda statystyczna stworzyła możliwość zaprezentowania danych o liczbie publicznych placówek oświatowych objętych strajkiem w 2019 roku.

Założenia i skutki reformy oświaty z 2017 roku

W programie *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska* z 2011 roku Prawo i Sprawiedliwość (PiS) obiecało nauczycielom, że jeśli wygra wybory parlamentarne w 2015 roku i utworzy rząd, to:

znacznie podwyższy wynagrodzenia nauczycieli szkół publicznych. Zrobimy to natychmiast po powrocie takiego wzrostu gospodarczego, jaki miał miejsce za naszych rządów w latach 2005–2007. W przypadku nauczycieli legitymujących się wysokimi kwalifikacjami i dokonaniami miesięczne wynagrodzenie powinno wzrosnąć w stosunku do obecnego stanu nawet o 2500 zł brutto. Wzrosną także znacznie, w stosunku do obecnego poziomu, minimalne stawki dodatków: funkcyjnego, za wychowawstwo i motywacyjnego. W ramach systemowego rozwiązania problemu wysokości zarobków zostanie powiązany wzrost kwoty bazowej ze wskaźnikiem wzrostu gospodarczego i inflacji (Prawo i Sprawiedliwość, 2011, s. 146).

PiS zapowiedziało likwidację gimnazjów. Nowa struktura szkolnictwa miała obejmować ośmioletnią szkołę podstawową, a następnie do wyboru czteroletnie liceum ogólnokształcące, pięcioletnie technikum, trzyletnią szkołę branżową I stopnia i dwuletnią szkołę branżową II stopnia. Oprócz zmian w strukturze systemu oświaty PiS planowało zniesienie obowiązku szkolnego dla sześciolatków. Nauka miała być obowiązkowa dla dzieci od siódmego roku życia. O posłaniu sześciolatków do szkoły podstawowej mieli decydować rodzice.

Zwycięstwo PiS i Zjednoczonej Prawicy¹ w wyborach parlamentarnych w 2015 roku stworzyło możliwość powołania większościowego rządu, na czele którego stanęła premier Beata Szydło. Ministrem edukacji narodowej w gabinecie B. Szydło została Anna Zalewska, która była odpowiedzialna za przygotowanie oraz wdrożenie zmian w systemie oświaty w latach 2015–2019².

Wdrożona w 2017 roku przez rząd PiS reforma systemu edukacji zakładała likwidację gimnazjów, wprowadzenie ośmioletniej szkoły podstawowej i czteroletniego liceum ogólnokształcącego. Od 1 września 2017 roku zaplanowano wprowadzenie szkół branżowych I i II stopnia w miejsce zasadniczych szkół zawodowych.

¹ W wyborach do parlamentu w 2015 r. z listy PiS wystartowały wspólnie Solidarna Polska Zbigniewa Ziobry i Polska Razem Jarosława Gowina (ugrupowania te utworzyły Zjednoczoną Prawicę).

² Od 16 listopada 2015 r. do 11 grudnia 2017 r. A. Zalewska była ministrem edukacji w rządzie B. Szydło. Następnie, od 11 grudnia 2017 r. do 4 czerwca 2019 r., stanowisko to zajmowała w rządzie Mateusza Morawieckiego. Opozycja parlamentarna domagała się odwołania A. Zalewskiej z funkcji ministra edukacji narodowej. Politycy opozycji zarzucali jej nierzetelne przygotowanie i realizację reformy szkolnictwa oraz wprowadzenie chaosu w szkołach. W latach 2016–2019 opozycja parlamentarna trzy razy złożyła do Marszałka Sejmu RP Marka Kuchcińskiego wnioski o wotum nieufności wobec minister A. Zalewskiej – w listopadzie 2016 r., w październiku 2018 r. i w kwietniu 2019 r. (Piekarski, 2019).

Ponadto rząd B. Szydło zniósł obowiązek szkolny dla sześciolatków, jednocześnie nie zezwalając na pozostawienie zerówek w szkołach. Przepisy dotyczące obowiązku szkolnego od siódmego roku życia oraz wychowania przedszkolnego weszły w życie 1 września 2016 roku³. Wiceminister edukacji narodowej Marzena Machałek, odnosząc się do zmiany wieku rozpoczęcia obowiązku szkolnego, stwierdziła, że „porządkuje bałagan i wycofuje pseudoreformę [, co] (...) jest pozytywną odpowiedzią na oczekiwania rodziców, którzy prowadzili dramatyczną walkę o dobro swoich dzieci, o dobro polskiej edukacji” (cyt. za Portal Infor.pl, 2016).

Innego zdania, niż wiceminister M. Machałek, była posłanka Platformy Obywatelskiej (PO) Joanna Kluzik-Rostkowska, w rządach Donalda Tuska i Ewy Kopacz zajmująca stanowisko minister edukacji narodowej. W grudniu 2015 roku, zabierając głos w debacie sejmowej dotyczącej zniesienia obowiązku szkolnego dla sześciolatków, stwierdziła ona:

dzieci w wieku sześciu lat chodzą do szkoły w 24 krajach Unii Europejskiej, w części z nich edukację zaczynają wcześniej. Dzieci w ponad 130 krajach świata zaczynają edukację w wieku lat sześciu, albo nawet wcześniej. Dlaczego uważacie państwo, że polskie dzieci w przeciwieństwie do innych dzieci, nie tylko europejskich, nie są zdolne do tego, by rozpocząć edukację szkolną w wieku lat sześciu? (...) Dlaczego macie tak złe zdanie o polskich dzieciach? (Portal Infor.pl, 2016).

W ramach reformy oświaty wprowadzonej przez rząd B. Szydło w szkołach podstawowych nastąpiła zmiana podstawy programowej. Wprowadzono nowe programy kształcenia w klasach pierwszych, czwartych i siódmym szkoły podstawowej. Skutkiem tych zmian była rezygnacja nauczycieli z pracy w szkolnictwie, jak również przeniesienie przez rodziców dzieci z publicznych szkół średnich do prywatnych.

W wyniku wprowadzonej reformy szkolnictwa z dniem 1 września 2019 roku nastąpiła kumulacja roczników w szkołach średnich. Naukę rozpoczęli pierwsi absolwenci ośmioletniej szkoły podstawowej oraz ostatni absolwenci gimnazjów. W konsekwencji na zainteresowaniu zyskały szkoły prywatne.

Reforma systemu oświaty z 2017 roku została skrytykowana przez większość nauczycieli, rodziców, samorządowców, Związek Nauczycielstwa Polskiego (ZNP) oraz Rzecznika Praw Dziecka, który uznał, że reforma była zbyt szybko wprowadzona i bez konsultacji ze wszystkimi środowiskami. W opinii nauczycielskich związków zawodowych i opozycji parlamentarnej reforma szkolnictwa nie została rzetelnie przygotowana przez rząd B. Szydło.

ZNP był pomysłodawcą przeprowadzenia referendum edukacyjnego. W skład komitetu wspierającego inicjatywę referendalną weszli: członkowie fundacji „Rodzice przeciwko reformie edukacji”, przedstawiciele organizacji i stowarzyszeń działających na rzecz polskiej edukacji w ramach „Koalicja NIE dla chaosu w szkole”, Krajowe Porozumienie Rodziców i Rad Rodziców, Społeczne Towarzystwo Oświatowe, Krajowe Forum Oświaty Niepublicznej, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, PO, Nowoczesna, Razem i Inicjatywa Polska (TVN24, 2017).

Celem referendum edukacyjnego było zadanie pytania nauczycielom: „Czy jest Pani/Pan przeciw reformie edukacji, którą rząd wprowadza od 1 września 2017 roku?”.

³ Zniesienie obowiązku szkolnego dla sześciolatków i przedszkolnego dla pięciolatków przewidywała znowelizowana przez parlament ustawa o systemie oświaty. 7 stycznia 2016 r. ustawę podpisał prezydent Andrzej Duda (Ustawa, 2015).

20 lipca 2017 roku Sejm RP odrzucił obywatelski wniosek o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum szkolnego. W głosowaniu wzięło udział 446 posłów. Za poparciem wniosku opowiedziało się 210 posłów z PO, Nowoczesnej, Kukiz'15, PSL, Unii Europejskich Demokratów i Republikanów. Za jego odrzuceniem głosowało natomiast 236 posłów PiS i koła poselskiego Wolni i Solidarni. Nikt nie wstrzymał się od głosu (Głosowanie, 2017). Tym samym referendum szkolne nie zostało przeprowadzone – mimo zebranych 910,5 tys. podpisów.

Przyczyny i przebieg strajku nauczycielskich związków zawodowych

Rządy B. Szydło i M. Morawieckiego musiały zmierzyć się z falą protestów wielu grup zawodowych. W latach 2016–2019 strajki organizowali lekarze, pielęgniarki, taksówkarze, policjanci, osoby niepełnosprawne oraz nauczyciele. Przyczyną wybuchu strajków były przede wszystkim niskie zarobki protestujących oraz żądania poprawy warunków pracy.

W 2017 roku miał miejsce protest lekarzy rezydentów. Młodzi lekarze domagali się podwyżki wynagrodzeń i zwiększenia nakładów na służbę zdrowia. W wyniku serii negocjacji i konsultacji minister zdrowia Łukasz Szumowski i strajkujący lekarze rezydenci wypracowali porozumienie, które podpisano w lutym 2018 roku. Strony ustaliły wzrost nakładów na ochronę zdrowia i osiągnięcie poziomu 6 proc. PKB wydatków na ten cel do 2024 roku.

Podwyżki wynagrodzeń dla młodych lekarzy weszły w życie 1 lipca 2018 roku. Zgodnie z nimi lekarz zakwalifikowany do odbywania rezydentury w dziedzinie nieokreślonej jako priorytetowa miał otrzymać miesięczne 4 tys. zł brutto wynagrodzenia, a w dziedzinie określonej jako priorytetowa – 4,7 tys. zł. Ponadto przewidziano wzrost uposażenia od trzeciego roku rezydentury o 500 zł brutto dla specjalizacji niepriorytetowych i o 600 zł brutto dla specjalizacji priorytetowych (Stanek, 2019).

Inną grupą zawodową, która domagała się wzrostu wynagrodzenia, byli policjanci. Od lipca 2018 roku na znak protestu przechodzili oni na zwolnienia lekarskie, unikali wystawiania mandatów, zamiast nich stosując pouczenia, poruszali się oflagowanymi radiowozami i nie korzystali z prywatnych telefonów w trakcie wykonywania obowiązków służbowych. Stosunek rządu do protestu policjantów był inny niż do strajkujących lekarzy rezydentów czy nauczycieli. Negocjacje pomiędzy stroną rządową, którą reprezentował minister spraw wewnętrznych i administracji Joachim Brudziński, i szefem policyjnych związków zawodowych Rafałem Jankowskim trwały kilka godzin. W trakcie negocjacji ustalono, że od stycznia 2019 roku funkcjonariusze policji otrzymają średnio 655 zł brutto podwyżki wynagrodzenia, a służba cywilna w więziennictwie – 300 zł brutto. Wpływ na szybkie osiągnięcie porozumienia pomiędzy rządem M. Morawieckiego a środowiskiem policjantów miały zbliżające się obchody odzyskania przez Polskę niepodległości. Istniało duże prawdopodobieństwo, że 11 listopada 2018 roku planowane uroczystości państwowe nie będą w pełni zabezpieczone przez służby mundurowe.

Rząd PiS chcąc uniknąć protestów najbardziej roszczeniowej grupy zawodowej, jaką byli i są górnicy, podjął działania, w wyniku których Polska Grupa Górnicza (zatrudniająca 42 tys. osób) przeznaczyła na podwyżki wynagrodzeń górników 280 mln zł w 2018 roku i 300 mln zł w 2019 roku (Drabik, 2019).

Strajk nauczycieli w 2019 roku nie był pierwszym tego typu protestem tej grupy zawodowej po 1989 roku. Pierwsza duża fala protestów miała miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku (szczególnie w 1993 roku), co zostało skrytykowane przez prymasa Józefa Glempa w następujący sposób: „Czy nauczyciele zamykający szkoły i opuszczający uczniów mogą nauczyć miłości ojczyzny? Czy nauczyciele mogą spokojnie uczyć historii Polski i przerabiać dzieła wieszczów, gdy jednocześnie podpisują się pod zdaniem: tylko teraz, przed maturami, możemy wymusić podwyżki płac?” (Dziennik.pl, 2019). Nauczyciele protestowali również za rządów Jarosława Kaczyńskiego (w 2007 roku) oraz Donalda Tuska (w 2017 roku). Protestujący zazwyczaj domagali się waloryzacji płac i większych nakładów na edukację. Biorąc pod uwagę ustalenia pomiędzy nauczycielami a rządami z lat 2007–2015, warto zauważyć, że żądania środowiska nauczycielskiego nigdy nie zostały spełnione w pełnym zakresie, co rodziło rozgoryczenie tej grupy zawodowej. Pomimo wzrostu wynagrodzeń nauczycieli w ciągu ostatnich dziesięciu lat grupa ta obok pracowników służby zdrowia pozostaje nadal najmniej zarabiającą w kraju.

18 grudnia 2018 roku ZNP ogłosił Ogólnopolską Akcję Protestacyjną Pracowników Oświaty. Nauczycielski związek zawodowy żądał od stycznia 2019 roku wzrostu wynagrodzeń o 1000 zł. Jednocześnie zachęcał nauczycieli do troski o swoje zdrowie. 22 stycznia 2019 roku odbyły się rozmowy minister edukacji A. Zalewskiej z przedstawicielami ZNP i Forum Związków Zawodowych (FZZ). Minister zaproponowała związkowcom podwyżkę wynagrodzenia o 5% od stycznia 2019 roku. Strony nie doszły jednak do porozumienia. Nauczycielskie związki zawodowe podtrzymały żądania wzrostu wynagrodzeń o 1000 zł od 2019 roku.

W lutym 2019 roku podczas konwencji wyborczej do Parlamentu Europejskiego PiS przedstawiło pięć propozycji programowych, które określono tzw. piątką Kaczyńskiego. Przedstawiony przez prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego pakiet świadczeń socjalnych zakładał 13 emeryturę (tzw. emeryturę plus) w formie jednorazowej wypłaty w wysokości 1100 zł brutto dla wszystkich emerytów i rencistów, wypłatę świadczeń z programu Rodzina 500 plus bez kryteriów dochodowych, zniesienie podatku dochodowego dla obywateli poniżej 26 roku życia, odbudowę połączeń autobusowych PKS, zwiększenie limitu kosztów uzyskania przychodu co w praktyce oznaczało wprowadzenie niższego podatku dochodowego dla osób aktywnych zawodowo (Dąbrowska, 2019). Realizacja programu piątki Kaczyńskiego miała kosztować 43 mld zł. Rząd w swoich socjalnych planach nie uwzględnił podwyżki wynagrodzeń dla nauczycieli, mimo że w tym samym czasie nauczycielskie związki zawodowe prowadziły negocjacje w tej sprawie.

4 marca 2019 roku ZNP podjął uchwałę o przeprowadzeniu referendum strajkowego w placówkach oświatowych do 25 marca. W tym samym czasie ZNP ogłosiło, że 78% szkół i placówek oświatowych jest w sporze zbiorowym. Referendum strajkowe rozpoczęło się 5 marca i trwało przez dwa tygodnie robocze. W referendum uczestniczyli nie tylko nauczyciele szkół i przedszkoli, ale także pracownicy administracji i obsługi. Uczestniczącym w referendum strajkowym zadano następujące pytanie: „Czy wobec niespełnienia żądania dotyczącego podniesienia wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli, wychowawców, innych pracowników pedagogicznych i pracowników niebędących nauczycielami o 1000 zł z wyrównaniem od 1 stycznia 2019 r. jesteście za przeprowadzeniem strajku począwszy od 8 kwietnia?” (Polska Times, 2019).

Referenda strajkowe przeprowadzono w 58,7% placówek oświatowych. Na prawie 20 tys. jednostek za strajkiem opowiedziało się ponad 15,5 tys. ZNP poinformował, że za strajkiem opowiedziało się 90% nauczycieli (Radio Zet, 2019a).

26 marca 2019 roku ZNP i FFZ w trakcie negocjacji płacowych ze stroną rządową domagały się wzrostu wynagrodzeń zasadniczych nauczycieli, wychowawców, pracowników administracji i obsługi o 1000 zł z wyrównaniem od stycznia 2019 roku (FZZ, 2019). 7 kwietnia 2019 roku w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie odbyły się rozmowy ostatniej szansy pomiędzy przedstawicielami rządu i nauczycielskich związków zawodowych. Stronę rządową reprezentowali m.in. wicepremier B. Szydło, minister edukacji A. Zalewska, wiceminister edukacji Maciej Kopeć, minister rodziny, pracy i polityki społecznej Elżbieta Rafalska i szef kancelarii premiera Michał Dworczyk. Uczestnikami rozmowy ostatniej szansy przed ogólnopolskim strajkiem były nauczycielskie związki zawodowe reprezentowane m.in. przez prezesa ZNP Sławomira Broniarza, przewodniczącego Wolnego Związku Zawodowego „Solidarność-Oświata” (WZZ Solidarność-Oświata) Sławomira Wittkowicza, szefa Krajowej Sekcji Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność” (KSOiW NSZZ Solidarność) Ryszarda Proksę i przewodniczącą FZZ Dorotę Gardias.

Rozmowy na temat sytuacji w polskiej oświacie oraz rządowych i związkowych propozycji zmian w szkolnictwie zakończono podpisaniem porozumienia pomiędzy rządem M. Morawieckiego i KSOiW NSZZ Solidarność. Propozycje dla nauczycieli przedstawione przez rząd zostały odrzucone przez ZNP i FZZ. Tym samym porozumienie pomiędzy tymi stronami nie zostało podpisane.

Ustalenia pomiędzy rządem M. Morawieckiego a KSOiW NSZZ Solidarność dotyczyły 15-procentowej podwyżki dla nauczycieli w 2019 roku, skrócenia ścieżki awansu zawodowego, wsparcia dla młodych nauczycieli, dodatku za wychowawstwo o wysokości co najmniej 300 zł, zmniejszania biurokracji w szkole oraz zmiany systemu wynagradzania nauczycieli (Poznańska, 2019)

Kurator oświaty województwa zachodniopomorskiego Magdalena Zarębska-Kulesza, odnosząc się do porozumienia z 7 kwietnia, potwierdziła, że od 1 września 2019 roku średnie wynagrodzenie brutto z dodatkami dla nauczyciela stażysty wyniesie 3335 zł, dla nauczyciela kontraktowego – 3702 zł, mianowanego – 4802 zł, a dyplomowanego – 6136 zł. Zwróciła również uwagę, że niektóre przywileje nauczycieli zostaną przywrócone, w tym przykładowo roczny staż.

Przewodniczącą KSOiW NSZZ Solidarność R. Proksa uznał porozumienie za „sukces, ponieważ jednym z głównych naszych – oprócz płacowego – postulatów była zmiana systemu wynagradzania i to osiągnęliśmy. Można powiedzieć, że wszystkie cztery postulaty, które zgłosiliśmy do negocjacji, zostały przyjęte, stąd jesteśmy w miarę zadowoleni” (Dzieje.pl, 2019). Innego zdania był z kolei szef ZNP S. Broniarz. Przewodniczący największego nauczycielskiego związku zawodowego oczekiwał od rządu zupełnie innych propozycji płacowych. Zdaniem S. Broniarza nie było „powodu, by strajk nauczycieli nie rozpoczął się w poniedziałek” (Dzieje.pl, 2019).

Prezes WZZ Solidarność – Oświata S. Wittkowicz krytycznie odniósł się do propozycji rządu, dając temu wyraz w następujących słowach: „Jak będziecie więcej pracować, to jest szansa, że za cztery lata będziecie więcej zarabiać” oraz „Jak będzie was mniej i nie zmniejszymy nakładów na oświatę, to być może nawet zrealizujemy dla niektórych jakieś podwyżki” (Dzieje.pl, 2019).

W związku z brakiem porozumienia rządu ze wszystkimi nauczycielskimi związkami zawodowymi co do przyszłości systemu oświaty oraz jej finansowania, 8 kwietnia 2019 roku rozpoczęła się *akcja strajkowa* w publicznych jednostkach systemu oświaty. Termin strajku nauczycieli był zbieżny z planowanym terminem egzaminów gimnazjalnych (10–12 kwietnia) i ósmoklasistów (15–17 kwietnia).

Biorąc pod uwagę artykuł 59 Konstytucji RP z 1997 roku, nauczycielskim związkom zawodowym przysługiwało prawo do organizowania strajków pracowniczych, jak również innych form protestu w granicach określonych w ustawie o rozwiązywaniu sporów zbiorowych z 1991 roku (Konstytucja, 1997; Ustawa, 1991). Zgodnie z ustawą z 1991 roku pracownikom podejmującym akcję strajkową nie przysługuje wynagrodzenie. Mają oni prawo do świadczeń z ubezpieczenia społecznego oraz uprawnień wynikających ze stosunku pracy.

Podczas konferencji prasowej w dniu rozpoczęcia strajku, zachodniopomorski wicekurator oświaty Jerzy Sołtysiak podał, że do strajku w województwie zachodniopomorskim przystąpiły 124 ze 194 przedszkoli (63,9%), 339 z 385 szkół podstawowych (88%), 11 z 14 gimnazjów (78,57%), 21 z 32 szkół ponadgimnazjalnych (65,6%) oraz 127 ze 177 zespołów szkół ponadgimnazjalnych (71,75%). Zatem w 2019 roku w województwie zachodniopomorskim do strajku przystąpiło 77,56% przedszkoli, szkół i placówek oświatowych – proporcjonalnie więcej niż w skali kraju. Według MEN w całym kraju udział w strajku nauczycieli wzięło około 48,5% podmiotów oświatowych (Trwają strajki nauczycieli, 2019).

W czasie strajku na Facebooku działalność prowadziły zrzeszające nauczycieli grupy „Ja nauczyciel” i „Protest z wykrzyknikiem”. Grupy te wspierały strajkujących i nawoływały do strajku. Symbolem grupy zrzeszającej nauczycieli „Protest z wykrzyknikiem” był znaczek z wykrzyknikiem na pomarańczowym tle, zachęcający do akcji protestacyjnej nauczycieli.

W dniach od 10 do 12 kwietnia 2019 roku przeprowadzono egzaminy gimnazjalne. Kilka dni później, czyli od 15 do 17 kwietnia, odbyły się egzaminy ósmoklasistów. Przeprowadzono je bez zakłóceń, zgodnie z harmonogramem. Do egzaminów gimnazjalnych (350 tys.) i ósmoklasistów (377 tys.) przystąpiło ponad 727 tys. uczniów. Egzamin gimnazjalny miał miejsce w ponad 7300 szkołach, a egzamin ósmoklasistów w ponad 12 700 szkołach. Zdanie tych egzaminów było koniecznym warunkiem do ukończenia szkoły podstawowej i gimnazjum.

Egzaminy przeprowadzono dzięki nowelizacji rozporządzenia ministra edukacji narodowej z 2 kwietnia 2019 roku w sprawie szczegółowych warunków i sposobu przeprowadzania egzaminu gimnazjalnego i egzaminu maturalnego. Stworzono możliwość „powołania w skład zespołów nadzorujących przebieg egzaminu innych nauczycieli (spoza tej szkoły), w tym osób posiadających kwalifikacje wymagane do zajmowania stanowiska nauczyciela niezatrudnionych w szkole lub placówce” (Portal Oświatowy, 2019).

18 kwietnia 2019 roku w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” w Warszawie w trakcie strajku nauczycieli odbyło się kolejne spotkanie negocjacyjne pomiędzy przedstawicielami rządu M. Morawieckiego a ZNP i FZZ. Strony sporu były reprezentowane przez dotychczasowych przedstawicieli. Wicepremier B. Szydło zaproponowała związkowcom zwiększenie pensum nauczycielskiego z 18 do 20 godzin. W zamian nauczyciel dyplomowany mógłby liczyć na wzrost średniego wynagrodzenia o 250 zł. Przedstawiona propozycja miała obowiązywać od września 2020 roku (Suchecka, Wilgocki, 2019).

Propozycja rządu nie została zaakceptowana przez związki zawodowe. Prezes ZNP S. Broniarz stwierdził, że taka propozycja tylko „zaognia konflikt”. Ostatecznie związkowcy uznali, że propozycje nie dają podstaw do zawieszenia strajków.

26 kwietnia z inicjatywy premiera M. Morawieckiego odbył się okrągły stół oświatowy na Stadionie Narodowym w Warszawie. Powodem jego zwołania była chęć uzdrowienia sytuacji w polskiej szkole. Kilka dni później w Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii

Grzegorzewskiej przeprowadzono drugą turę obrad okrągłego stołu, która była kontynuacją debaty z 26 kwietnia.

Na lamach dziennika „Rzeczpospolita” ukazały się przykładowe tematy do dyskusji przy okrągłym stole oświatowym. Jeden z nich brzmiał: *Co zmienić w szkole?* Główne tematy oświatowego okrągłego stołu miały być podzielone na dwie części. Pierwsza z nich miała dotyczyć nauczycieli, a w szczególności: zmiany wynagrodzeń, podniesienia prestiżu zawodu, zwiększenia pensum, wzrostu nakładów na oświatę, reformy systemu finansowania, zwiększenia autonomii szkół i nauczycieli. Druga część dyskusji miała być poświęcona uczniom w ramach następujących obszarów: zmniejszenie podstawy programowej, ograniczenie nauki pamięciowej, zmiana systemu oceniania, likwidacja końcowych egzaminów, ograniczenie prac domowych, likwidacja systemu korepetycji.

Obrady przy okrągłym stole oświatowym zorganizowano w pięciu panelach dyskusyjnych prowadzonych przez przedstawicieli MEN i posłów na Sejm RP z ramienia PiS (Trawiński, 2019).

Uczestniczący w obradach poseł Grzegorz Długi z partii Kukiz'15 stwierdził:

Ci, którzy nie przyszedli na debatę, stracili wyjątkową okazję. Każde takie rozmowy to kuźnia dobrych pomysłów. Niestety, okazało się, że głęboki podział, który mamy, spowodował niemożność odbycia rozmowy. Szkoda. Trzeba zachęcić wszystkie strony, które są ważne dla całej sprawy, żeby siadły do jednego stołu. Dobrze, że strajk się zakończył, ale boję się, że niebawem kwestie związane z oświatą pójdą w zapomnienie, bo przykryją je inne rzeczy (Portal Polskiego Radia, 2019).

Wypowiedź Piotra Zgorzelskiego z PSL zdziwiła natomiast premiera M. Morawieckiego, który powiedział:

Subwencji oświatowej przekazywanej samorządom jest tak dużo, że nie są w stanie jej wykorzystać na sprawy związane z edukacją i przeznaczają ją też na budowę dróg. To totalna bzdura. Natomiast debata była interesująca, choć była też ograniczona do tych, których na nią wylosowano (Portal Polskiego Radia, 2019).

Zdumiony postawą opozycji parlamentarnej i ZNP był Jacek Sasin z PiS, który przyznał:

Dlatego, że wyszukują pseudopreteksty do tego, by nie przystąpić do debaty. Podają absurdalne zarzuty, a przecież jest czas, by usiąść i rozmawiać. Takie stanowisko pokazuje ich intencje. Wolą robić awanturę i podpalać polskie szkoły, a nie rozmawiać o tym, by te placówki były lepsze (Portal Polskiego Radia, 2019).

W trakcie obrad okrągłego stołu oświatowego ZNP poinformował:

Od 27 kwietnia od godziny 6:00 rano związek zawiesza ogólnopolski strajk, lecz go nie kończy. „Wchodzimy w nowy etap, który pokaże nowe oblicze naszego protestu. Jesteśmy bowiem w połowie drogi, ale jednoznacznie mogę oświadczyć, że dzisiaj ani jutro, ani w kolejnych dniach nie podpiszemy porozumienia, które rząd zawarł z »Solidarnością«” – dodał Sławomir

Broniarz. „Panie premierze Mateuszu Morawiecki, dajemy Panu czas do września. Czekamy na konkretne rozwiązania z pana strony” (Kubera, 2019, s. 1).

Dla części osób strajkujących decyzja o zawieszeniu strajku była zaskoczeniem. Nauczyciele poczuli się dezorientowani i rozczarowani.

ZNP jako powód zawieszenia strajku podał odpowiedzialność za uczniów zdających maturę oraz nowelizację ustawy Prawo oświatowe, która dawała (dyrektorowi albo wyznaczonemu – przez niego lub przez samorządowca – nauczycielowi spoza szkoły) możliwość przeprowadzenia klasyfikacji ucznia i dopuszczenia do matury oraz przeprowadzenia egzaminów.

Stanowisko opozycji parlamentarnej oraz poparcie społeczne dla strajku nauczycieli

Opozycja rządowa poparła strajkujących pracowników oświaty. 11 kwietnia 2019 roku podczas prasowej konwencji przewodniczący Wiosny Robert Biedroń apelował do nauczycieli: „Chcemy powiedzieć jasno i wyraźnie: drodzy nauczyciele, drodzy pracownicy oświaty, trzymajcie się! Wiemy, że zostaliście do tego strajku zmuszeni. Pamiętajmy też o ponad dwóch milionach dzieci, które nie mogą chodzić do szkoły. Pamiętajmy też o ich rodzicach” (Kolanko, 2019, s. A5). Przewodniczący Wiosny zaprezentował plan naprawy systemu oświaty. Podał, że w wyniku wdrożenia jego propozycji nauczyciele będą mogli zarabiać od 3500 do 7000 zł.

Na łamach „Gazety Wyborczej” przytoczono wypowiedź posła Józefa Brynkusa z Kukiz'15, który odnosząc się do wynagrodzeń nauczycieli, zaproponował, „aby pensje nauczycieli powiązano ze średnią pensją w gospodarce” (Suchecka, 2019, s. 3). Poseł opowiedział się za „skróceniem wakacji letnich do czterech tygodni, tak by dołożyć wolnych dni wiosną i jesienią oraz również za likwidacją Karty Nauczyciela” (Suchecka, 2019, s. 3).

Przewodniczący PO Grzegorz Schetyna zapowiedział, że „jeżeli rząd PiS nie spełni oczekiwań środowiska nauczycielskiego, zrobimy to po wyborach w październiku” (Wilgocki, 2019, s. 3). Przewodniczący PO wraz z pozostałymi liderami Koalicji Europejskiej, Władysławem Kosiniakiem-Kamyszem z PSL, Jerzym Wenderlichem z SLD, Katarzyną Lubnauer z Nowoczesnej i Markiem Kosakowskim z Zielonych, zaapelowali, aby „Jarosław Kaczyński wezwał premiera do rozwiązania kryzysu i zapewnienia podwyżek” (Wilgocki, 2019, s. 3).

Strajk popierały również osoby związane z kulturą, aktorzy, pisarze, reżyserzy, artyści, w tym m.in.: Olga Tokarczuk, Wit Szostak, Andrzej Chyra, Katarzyna Figura, Michał Kotowski, Michał Żebrowski, Agnieszka Holland, Agnieszka Glińska, Jacek „Mezo” Mejer i Dawid Podsiadło (Mrozek, 2019).

11 kwietnia 2019 roku powstał Społeczny Komitet #Wspieram Nauczycieli, powołany przez ludzi nauki, kultury i dobrej woli. Uruchomiono specjalny rachunek bankowy, na który można było dokonywać wpłat na Fundusz Strajkowy ZNP na rzecz protestujących pracowników oświaty (TVN24, 2019).

W dniach 4–11 kwietnia 2019 roku Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) przeprowadziło badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” metodą wywiadów bezpośrednich, wspomaganych komputerowo, na próbie 1064 dorosłych mieszkańców Polski (Boguszewski, 2019, s. 1). Badania były przeprowadzone przed i w trakcie trwania strajku nauczycieli. 42% respondentów stwierdzi-

ło, że działania rządu były niewystarczające, aby zakończyć strajk nauczycieli. Zachowanie rządu oceniono jako mało elastyczne, czyli charakteryzujące się brakiem zainteresowania problemem i potrzebami nauczycieli. Zwolennicy PO popierali protest nauczycieli (78%), podobnie jak opowiadający się za Wiosną (67%). Przeciwnikami protestu nauczycieli byli przede wszystkim sympatycy PiS (60%). Z badań CBOS-u wynika, że 44% badanych popierało protest nauczycieli. Zwolennicy PiS ocenili działania rządu jako poprawne.

Respondenci ocenili również formy protestu. Za niedopuszczalne uznali: nieobecność nauczycieli na egzaminach (75%), branie zwolnień (57%) oraz odwołanie lekcji (60%).

Podsumowanie

Strajk środowiska nauczycielskiego w 2019 roku był największym protestem nauczycieli po strajku w 1993 roku. Rozpoczął się 8 kwietnia, a trzy tygodnie później został zawieszony do września 2019 roku.

W demokratycznych krajach strajk jest formą nacisku i protestu społecznego. Istnieją różne rodzaje strajku: absencyjny, tzw. włoski, głodowy, okupacyjny i chorobowy (polegający na braniu zwolnień lekarskich).

Udzielając odpowiedzi na pierwsze pytanie postawione we wstępie artykułu, można stwierdzić, że strajk nauczycieli był wynikiem lekceważenia środowiska nauczycielskiego przez rząd w trakcie rozmów dotyczących zmian w systemie oświaty. Rząd był nieustępliwy, co do propozycji nauczycieli, przedstawiając swoje propozycje.

Reforma edukacji w 2017 roku została nieodpowiednio przygotowana i źle wprowadzona. Dodatkowym bodźcem do strajku było ubieganie się minister edukacji narodowej Anny Zalewskiej, osoby odpowiedzialnej za zmiany w systemie oświaty, o mandat w Parlamencie Europejskim w 2019 roku. Nauczyciele wyrazili niezadowolenie z braku konsekwencji przy realizacji reformy oświaty. Przyczyną strajku były też negatywne skutki reformy, m.in. przepełniona podstawa programowa, przepełnione szkoły, jak również kumulacja roczników uczniów – tzw. podwójny rocznik w 2019 roku (do szkół średnich miało trafić dwukrotnie więcej uczniów niż w poprzednich latach). Nauczyciele potępiali chęć ucieczki minister A. Zalewskiej przed doprowadzeniem do końca wprowadzonych zmian. Ważnym argumentem do rozpoczęcia strajku były niskie zarobki. Nauczyciele chcieli podwyżki wynagrodzeń.

Odpowiadając na drugie pytanie, należy zauważyć, że rząd PiS był konsekwentny i niezmienny w propozycjach składanych nauczycielom. Niekiedy przedstawiciele rządu odmawiali udziału w dialogu ze środowiskiem nauczycielskich związków zawodowych. Formacja Jarosława Kaczyńskiego, prezentując program wyborczy do Parlamentu Europejskiego, potocznie zwany piątką Kaczyńskiego, nie uwzględniła oczekiwań środowiska nauczycielskiego – tym samym okazała swój lekceważący stosunek do tej grupy zawodowej.

Udzielając odpowiedzi na ostatnie pytanie, można zauważyć, że strajk spełnił rolę kampanii społecznej. Wywołał debatę na temat sytuacji w szkolnictwie. Spór budował tło edukacyjne ze względu na to, że podkreślał to, co jest najważniejsze w danej sprawie. Strajk nauczycieli z 2019 roku przejdzie do historii jako jeden z największych strajków w Polsce – podobnie jak strajk

z 1993 roku. Dzięki protestowi społeczeństwo otrzymało rzetelne informacje o wymiarze godzin pracy, wynagrodzeniach i przysługujących nauczycielom urlopach.

W trakcie strajku uświadomiono społeczeństwu, jakiej wysokości wynagrodzenie pobierają nauczyciele, oraz obalono mit nauczyciela mającego dużo wolnego czasu i pracującego tylko osiemnaście godzin tygodniowo. Z kolei społeczeństwo podzieliło się na tych, którzy wspierali nauczycieli i rozumieli ich intencje, oraz na grupę osób, które były przeciwne strajkowi, namawiały do jego przerwania i przywrócenia normalnej organizacji zajęć w szkołach.

Spółeczność nauczycieli jednoczyła się w grupy wzajemnego wsparcia i wymiany informacji. Protest nauczycieli utrudnił funkcjonowanie wielu rodzin, w których obydwoje rodziców pracuje zawodowo. Rodzice tacy musieli poszukać alternatywnych zajęć dla dzieci, czasami skorzystać z urlopu na żądanie lub wziąć zwolnienie z tytułu opieki nad dzieckiem. Zdarzały się przypadki, że opiekunowie zabierali dzieci do miejsca pracy. Z kolei odwołane zajęcia w szkołach wywoływały u uczniów dezorganizację i brak poczucia obowiązku. Brak zrozumienia rządu co do potrzeb nauczycieli spowodował, że część z nich zrezygnowała z pracy w szkole, zmieniając swoje kwalifikacje. Strajk nauczycieli w 2019 roku miał wpływ nie tylko na rząd i środowisko nauczycielskie, ale również na całe społeczeństwo.

Bibliografia

- Boguszewski, R. (oprac.) (2019). Społeczne poparcie dla protestu nauczycieli. *Komunikat z Badań CBOS*, 54.
- Dąbrowska, Z. (2019). „Piątka” PiS kusi wyborców opozycji. *Rzeczpospolita*, 19 marca.
- Drabik, P. (2019). *PGG: Koszt podwyżek dla górników to 600 mln zł*. Pobrane z: <https://biznes.radiozet.pl/News/Gornicy-z-PGG-domagaja-sie-podwyzek.-Koszt-postulatow-zwiazkowcow-to-600-mln-zl> (14.01.2020).
- Dzieje.pl (2019). *Nauczycielska „S” podpisała porozumienie z rządem; ZNP i FZZ będą strajkować*. Pobrane z: <https://dzieje.pl/edukacja/nauczycielska-s-podpisala-porozumienie-z-rzadem-znp-i-fzz-beda-strajkowac> (14.01.2020).
- Dziennik.pl (2019). *Zapowiadany strajk w oświacie nie będzie pierwszym. Największy odbył się w 1993 roku*. Pobrane z: <https://edukacja.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/595098,strajk-oswiata-edukacja-najwiekszy-nauczyciel-szkola-pieniadze-historia.html> (14.01.2020).
- Forum Związków Zawodowych (2019). *Oświadczenie ZNP i FZZ*. Pobrane z: <http://fzz.org.pl/aktualnosci/oswiadczenie-znp-i-fzz/>.
- Głosowanie nr 111 na 46. posiedzeniu Sejmu dnia 20.07.2017 r. Pobrane z: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=8&NrPosiedzenia=46&NrGlosowania=111/>.
- Kolanko, M. (2019). Niejasne losy strajkujących nauczycieli. *Rzeczpospolita*, 12 kwietnia.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483.
- Kubera, E. (2019). Strajk nauczycieli zawieszony. *Kurier Szczeciński*, 26–28 kwietnia.
- Mrozek, W. (2019). „Nauczyciele to nasi najbliżsi sojusznicy”. Artyści wspierają strajk. *Gazeta Wyborcza*, 10 kwietnia.
- Piekarski, M. (2019). *Debata ws. odwołania minister Zalewskiej. „Zostawia Pani po sobie chaos”*. Pobrane z: <https://www.rmfm24.pl/fakty/polska/news-debata-ws-odwolania-minister-zalewskiej-zostawia-pani-posob.nId,2956956> (14.01.2020).
- Pietraszewski, M. (2019). *Strajk nauczycieli staje się faktem! ZNP i FZZ nie podpisały porozumienia z rządem*. Pobrane z: <https://wiadomosci.radiozet.pl/Polska/Polityka/Strajk-nauczycieli.-ZNP-FZZ-nie-podpisaly-porozumienia-z-rzadem.-Solidarnosc-zgodzila-sie-na-propozycje> (14.01.2020).

- Polska Times (2019). *Strajk nauczycieli 2019 zawieszony! Do kiedy? Czy 30.04 są lekcje w szkołach? [MAPA] [POSTULATY] Czy matury się odbędą?* Pobrane z: <https://polskatimes.pl/strajk-nauczycieli-2019-zawieszony-do-kiedy-czy-3004-sa-lekcje-w-szkołach-mapa-postulaty-czy-matury-sie-odbeda/ar/c1-13749626> (14.01.2020).
- Portal Infor.pl (2019). *Obowiązek szkolny dla 6-latków zniesiony* (2016). Pobrane z: <https://samorząd.infor.pl/wiadomosci/735765.Obowiazek-szkolny-dla-6latkow-zniesiony.html> (14.01.2020).
- Portal Oświatowy (2019). *Egzaminy w czasie strajku – powołanie komisji i nowe przepisy*. Pobrane z: <https://www.portaloswiatowy.pl/top-tematy/egzaminy-w-czasie-strajku-powolywanie-komisji-i-nowe-przepisy-16660.html> (14.01.2020).
- Portal Polskiego Radia (2019). *Po okrągłym stole ws. oświaty. Komentarze polityków w Trójce*. Pobrane z: <https://www.polskieradio.pl/9/300/Artykul/2300698,Po-okraglym-stole-ws-oswiaty-Komentarze-politykow-w-Trojce> (14.01.2020).
- Poznańska, M. (2019). *Solidarność podpisała porozumienie z rządem 7.04.2019. Co zakłada ugoda? Podwyżki od września i zmniejszenie biurokracji [PEŁNA TREŚĆ]*. Pobrane z: <https://dziennikbaltycki.pl/solidarnosc-podpisala-porozumienie-z-rzadem-7042019-co-zaklada-ugoda-podwyzki-od-wrzesnia-i-zmniejszenie-biurokracji-pelna-tresc/ar/c5-14030117> (14.01.2020).
- Prawo i Sprawiedliwość (2011). *Nowoczesna Solidarna Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*. Warszawa.
- Radio Zet (2019a). *Strajk nauczycieli 2019. Kiedy się rozpocznie? Dlaczego nauczyciele strajkują?* Pobrane z: <https://www.radiozet.pl/Co-gdzie-kiedy-jak/strajk-nauczycieli-czy-kiedy-dlaczego-bedzie2> (14.01.2020).
- Radio Zet (2019b). *Strajk nauczycieli 2019: postulaty. Jakie są postulaty ZNP? Jakie były propozycje rządu?* Pobrane z: <https://www.radiozet.pl/Co-gdzie-kiedy-jak/Strajk-nauczycieli-2019-postulaty.-Jakie-sa-postulaty-ZNP-Jakie-byly-propozycje-rzadu> (14.01.2020).
- Sitnicka, D. (2019). *To ile szkół w końcu strajkuje? Wyjaśniamy różnice w danych ZNP i MEN*. Pobrane z: <https://oko.press/to-ile-szkol-w-koncu-strajkuje-wyjasniamy-roznice-w-danych-men-i-znp/> (14.01.2020).
- Stanek, A. (2019). *Strajk nauczycieli. Tak walczy się o podwyżki i przywileje w budżetówce*. Pobrane z: <https://www.money.pl/galerie/arttykul/strajk-nauczycieli-lekarzy-policjantow-tak-o,73,3,2429513.html> (14.01.2020).
- Suchecka, J. (2019). Jak polepszyć życie nauczyciela. *Gazeta Wyborcza*, 8 kwietnia.
- Suchecka, J., Wilgocki, M. (2019). Rząd wciąż zwodzi. *Gazeta Wyborcza*, 19 kwietnia.
- Trawiński, Ł. (2019). *Druga tura rozmów przy „Okrągłym stole” edukacyjnym*. Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/edukacja/druga-tura-rozmow-przy-okraglym-stole-edukacyjnym> (14.01.2020).
- Trwają strajki nauczycieli (2019). *Kurier Szczeciński*, 9 kwietnia.
- TVN24 (2017). *Wniosek o referendum w sprawie reformy edukacji skierowany do komisji*. Pobrane z: <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/wniosek-o-referendum-w-sprawie-reformy-edukacji-skierowany-do-komisji,750854.html> (14.01.2020).
- TVN24 (2019). *Spółeczny Komitet „Wspieram Nauczycieli” ogłasza zbiórkę dla nauczycieli*. Pobrane z: https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/powstal-spoleczny-komitet-wspieram-nauczycieli-na-rzecz-strajkujacych,926562.html?fbclid=IwAR2SqpEmze76KIFt6fb9Rql6Vxe6L-ljL_NoayRjwXzkQu-OniG8a-eeB8UM (14.01.2020).
- Ustawa z 23.05.1991 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych. Dz.U. 1991, nr 55, poz. 236.
- Ustawa z 29.12.2015 o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Dz. U. 2016, poz. 35.
- Wilgocki, M. (2019). Wciąż nie widać końca strajku. *Gazeta Wyborcza*, 20–22 kwietnia.

Zjawisko europeizacji w kontekście polityki bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej

MAREK GÓRKA

DR

Politechnika Koszalińska, Wydział Humanistyczny
e-mail: marek_gorka@wp.pl

MARTYNA GIBKA

DR

Politechnika Koszalińska, Wydział Humanistyczny
e-mail: martyna.gibka@gmail.com

Słowa kluczowe europeizacja, integracja europejska, globalizacja, polityka bezpieczeństwa cybernetycznego, cyfryzacja, cyberzagrożenia

Abstrakt Polityka bezpieczeństwa UE przechodzi przez proces zmian, które nie tylko wpłynęły na jej politykę, ale również na pojawienie się nowych podmiotów, co doprowadza do znaczącej ewolucji w odniesieniu do wymiaru polityki UE. Zarówno konkretne wydarzenia, jak i długoterminowe procesy o charakterze cyfrowym ożywiły i wzmocniły dyskurs na forum UE o rosnącym zagrożeniu cybernetycznym. Celem artykułu jest zasugerowanie, że perspektywa bezpieczeństwa cybernetycznego jest w stanie wyjaśnić i wzbogacić o nowe aspekty proces europeizacji. W kontekście analizowanego tematu dokonana zostaje próba opisu koncepcji europeizacji i jej zastosowania w obszarze polityki bezpieczeństwa cybernetycznego.

The phenomenon of Europeanisation in the context of the cyber security policy of the European Union

Keywords Europeanisation, European integration, globalisation, cyber security policy, digitisation, cyber threats

Abstract EU security policy is undergoing a process of change that has not only affected its policies but also the emergence of new actors, which clearly shows that there is a significant evolution in relation to the EU policy dimension. Both specific events and long-term digital processes have revived and strengthened the EU discourse on the growing cyber threat. The aim of the article is to suggest that the cyber security perspective can clarify and enrich the process of Europeanisation with new aspects. In the context of the analysed topic, an attempt is made to describe the concept of Europeanisation and its application in the area of cyber security policy.

Wprowadzenie

Unia Europejska została zmuszona do radykalnego przemyślenia swojego podejścia do ochrony sieci i bezpieczeństwa informacji w następstwie coraz większej liczby cyberincydentów. Pierwszym, symbolicznym wydarzeniem był atak grupy hakerów powiązanych z rosyjskim rządem na estońską infrastrukturę w maju 2007 roku. Od tego czasu nastąpiło wiele głośniejszych przypadków naruszeń bezpieczeństwa cybernetycznego nie tylko na obiekty infrastruktury krytycznej państw europejskich, ale również na organy UE, w tym na Komisję Europejską, Parlament Europejski (PE) i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ). Nastąpił również wzrost dostępności narzędzi powodujących zakłócenia w internecie, które jednocześnie zaczęły być coraz większym wyzwaniem dla rozwoju europejskiej gospodarki cyfrowej (ENISA, 2016). Rosnące zagrożenie dla UE oraz obywateli, rządów i przedsiębiorstw spowodowały, że bezpieczny rozwój i korzystanie z cyfrowych technologii stało się kluczowym filarem polityki UE.

Trudno znaleźć dziedzinę życia, w której technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) nie mają obecnie zastosowania – począwszy od systemów administracyjnych i bankowych, przez służbę zdrowia, edukację, sieci społecznościowe, łańcuchy dostaw, po przetwarzanie informacji w chmurze i internet przedmiotów (IoT). Dowodem na poświęcanie coraz większej uwagi temu zagadnieniu przez UE jest m.in. publikacja *Strategii jednolitego rynku cyfrowego* (Komisja Europejska, 2015a) oraz inicjatywy podejmowane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) (Komisja Europejska, 2016a), które mają na celu budowanie konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Założenia badawcze

Pojęcie europeizacji użyte zostaje w artykule jako perspektywa służąca do badania nowej dynamiki politycznej w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego. W związku z tym podejmowana w pracy refleksja zawiera również spostrzeżenia wskazujące na różne formy i stopnie upolitycznienia bezpieczeństwa cybernetycznego (Costa, 2019, s. 790–802; Hegemann, 2018, s. 175–190; Wagner, 2018, s. 537–563).

Celem artykułu jest pokazanie, że dziedzina bezpieczeństwa europejskiego z czasem doszła do etapu obejmującego szerszy – niż uprzednio – zakres aktorów, aren i argumentów. Prowadzi to do wielu wniosków i otwartych pytań, które wyznaczają dalszy kierunek badań empirycznych i koncepcyjnych. W związku z tym warto zastanowić się, w jaki sposób Unia Europejska wpływa nie tylko na decyzje polityczne państw członkowskich, ale także na proces kształtowania polityki w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Czy w tym przypadku zmienia się także polityka UE i czy prowadzi ona do wzrostu znaczenia polityki bezpieczeństwa cybernetycznego? Na czym dokładnie polega europeizacja w kontekście coraz bardziej dynamicznego procesu cyfryzacji? Celem podjętej analizy jest poszukiwanie odpowiedzi na te pytania głównie na poziomie teoretycznym, a także wyjaśnienie zachodzących procesów w oparciu o wybrane wydarzenia z obszaru polityki bezpieczeństwa.

Aby móc udowodnić i wskazać, że dokonująca się mobilizacja instytucji UE oraz państw członkowskich wokół zagadnień związanych z cyberbezpieczeństwem przyczynia się do lepszego zrozumienia procesu europeizacji, w artykule opisano najważniejsze regulacje odno-

szące się do cyberbezpieczeństwa. Analiza tematu rozpoczyna się od charakterystyki pojęcia europeizacji – z odwołaniem do teoretycznych argumentów w literaturze. Następnie badany jest proces cyfryzacji w odniesieniu do najważniejszych regulacji UE w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego. Artykuł dowodzi, że europeizacja, obok tradycyjnych czynników w obszarze polityki, gospodarki i społeczeństwa, jest realizowana w oparciu o preferencje polityczne na płaszczyźnie bezpieczeństwa cybernetycznego. Dlatego też autorzy artykułu wskazują na możliwość podejmowania badań nad cyberbezpieczeństwem, które mogą okazać się przydatne dla przyszłych analiz dotyczących europeizacji.

Bezpieczeństwo europejskie, które w coraz większym stopniu ewoluuje wokół pojęć związanych z technologią cybernetyczną, kształtuje koncepcje współczesnej europeizacji. Warto więc wskazać również, że debata na temat zmian w polityce europejskiej nie powinna już wykluczać bezpieczeństwa cybernetycznego, a raczej podkreślać specyficzne problemy procesu cyfryzacji w tym obszarze (De Wilde, Leupold, Schimdtke 2016, s. 1–10). Z tego względu istnieje potrzeba lepszego zrozumienia interakcji wielu podmiotów zaangażowanych na różnych poziomach polityki bezpieczeństwa. W artykule podjęto próbę usystematyzowania i opisanie podstawowych ram interakcji między podmiotem bezpieczeństwa (Unią Europejską) a podmiotem odbiorców (państwa członkowskie). Reasumując, artykuł sugeruje możliwość rozwoju badań nad europeizacją na podstawie badań stopnia kompatybilności ram instytucjonalnych europejskiego bezpieczeństwa cybernetycznego.

Użyteczność pojęcia europeizacji postrzegana jest w kontekście rosnącego wzrostu cyfryzacji życia publicznego, co może być przyczynkiem do postawienia hipotezy o poszerzeniu tego zjawiska o wymiar cybernetyczny. Warto także zastanowić się, czy zachodzące zmiany, będące efektem zastosowania nowych technologii, nie będą czynnikiem ewoluującym dotychczasową politykę bezpieczeństwa o nowe praktyki. A co za tym idzie, czy obecny model interakcji państw członkowskich, który jest efektem czynników ekonomicznych, politycznych i kulturowych, nie zostanie wzbogacony o aspekt cyfrowy.

Głównym zadaniem tego artykułu jest także próba wskazania, w jaki sposób europeizacja łączy się ze zjawiskiem rewolucji technologicznej. Za jeden z czynników dynamizujących europeizację bezpieczeństwa cybernetycznego można uznać rozprzestrzenianie się złośliwego oprogramowania, w tym spamu, oprogramowania szpiegującego czy też działań polegających na wyłudzeniu danych (Komisja Europejska, 2006a, s. 4). Drugim czynnikiem jest technologiczny rozwój. Telefonii komórkowa oraz tzw. internet rzeczy, polegający na obsłudze urządzeń przez komputer i sieć technologiczną, stanowią wyzwanie dla integralności i bezpieczeństwa UE oraz stwarzają dodatkowe możliwości do ataku przez cyberprzestępców.

Polityka bezpieczeństwa cybernetycznego, tak jak zapewne każdy inny obszar polityki państwa, jest wynikiem czynników – pochodzących zarówno z wewnętrznej polityki państwa, jak i mających swoje źródła poza państwem – które mogą być względem siebie konkurencyjne lub się uzupełniać. Dlatego w niniejszym artykule pojęcie europeizacji definiowane jest jako dostosowywanie wymiaru cyberbezpieczeństwa na poziomie państwa do modelu polityki cyberbezpieczeństwa w UE.

W ramach podjętej analizy zasygnalizowano, w jakim stopniu uwspólnotwienie prowadzi do zmian instytucjonalnych i politycznych na poziomie państw członkowskich oraz w jakim zakresie generuje ono coraz większą zbieżność w polityce krajowej poprzez zdefiniowane nor-

my, dyrektywy i ustawy, a także powszechnie artykułowane oświadczenia. W tym kontekście europeizacja rozumiana jest jako przenikanie wymiaru europejskiego na płaszczyznę krajową. Założenie o uzyskaniu identycznych wyników procesu europeizacji w różnych państwach z dużym prawdopodobieństwem może jednak okazać się błędne. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wpływy UE są konfrontowane w każdym państwie z innym systemem administracyjnym, gospodarczym, a także z odmiennym zbiorem kultury politycznej i norm społecznych.

Innymi słowy, europeizacja nie oznacza ujednolicenia norm i zasad ponad granicami, ponieważ różnice w polityce i kulturze poszczególnych państw prowadzą do różnych wyników, które są efektem dostosowań tych samych zasad generowanych przez UE. Na przykład dyrektywa NIS była różnie interpretowana w poszczególnych państwach na podstawie odmiennego systemu administracyjnego, kultury politycznej czy choćby oczekiwań społecznych. Należy więc pamiętać, że proces adaptacji zależy od państwa. Istnieje wiele zmiennych, które mogą mieć wpływ na stopień zachodzących zmian (Börzel, 2005; Ladrech, 2010; Michalski, 2013). Państwo jest przedmiotem licznych splecionych i konkurencyjnych bodźców, wynikających zarówno ze strony podmiotów działających w granicach państwa, jak międzynarodowych.

Definiowanie europeizacji

W nauce toczy się dyskusja, w jaki sposób należy zdefiniować pojęcie europeizacji (Olsen, 2001). Dokonano wielu badań, które miały wyjaśnić, w jaki sposób poszczególne instytucje, przepisy prawne, polityczne lub czynniki socjologiczne mogą mieć wpływ na m.in. procesy stosowania prawa UE (Ruszkowski, 2019; Jupille, Caporaso 2009; Slepcevic, 2009).

Europeizacja postrzegana jest jako proces, poprzez który główni aktorzy polityczni, jak np. partie polityczne, grupy interesu, administracja państwowa oraz ustawodawca, dostosowują się do skutków integracji europejskiej (Ladrech, 2005; Green Cowles, Caporaso 2001; Knill, 2001; Olsen, 2003).

W tych podejściach europeizacja opisuje zmiany wewnętrzne spowodowane wpływem generowanym przez UE. Nie wolno jednak w tym kontekście zapominać, że państwa członkowskie tworzą UE i w związku z tym uczestniczą w kształtowaniu polityki UE, do której w następnym etapie muszą się dostosowywać. Można zatem rozpatrywać zjawisko europeizacji jako interaktywny proces zmian zachodzący zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Europeizacja będzie zatem procesem zachodzącym i na poziomie krajowym, i na poziomie europejskim, a także w stosunku do państw i podmiotów trzecich. A zatem europeizacja nie ogranicza się tylko do państw członkowskich UE, ale dotyczy również wymogów stawianych wobec państw kandydujących do UE, jak również inicjuje zmiany wewnętrzne w państwach trzecich (Jacoby, 2001). Okazuje się zatem, że państwa nienależące do UE nie mogą uniknąć nacisków politycznych i gospodarczych, aby dostosować się do wyzwań UE (Dupont, Sciarini, Lutterbeck, 1999). W tym względzie europeizację można również uznać jako wynik procesu, w ramach którego polityka UE rozszerza swój zakres poza granice państw członkowskich. Dotyczy to także organizacji funkcjonujących na arenie europejskiej, takich jak Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) czy Rada Europy, których polityka jest w dużym stopniu powiązana z UE.

Zgodnie z sugestiami badaczy należy oddzielić europeizację od innych powiązanych pojęć, w szczególności od integracji europejskiej (Pacześniak, Riedel, 2010). Europeizacja nie jest więc synonimem integracji europejskiej, która dotyczy wyjaśnienia, dlaczego państwa narodowe zgadzają się na rezygnację z części swojej suwerenności w celu połączenia w organizacje ponadnarodowe jak np. UE. Integracja – jako proces polityczny – skupia się na tym, co dzieje się z państwem i jego suwerennością, podczas gdy europeizacja analizuje to, co dzieje się z państwowymi instytucjami i podmiotami (Boerzel, 2003). W literaturze przedmiotu wydzielono więc linię demarkacyjną, zachowując termin „integracja” na rzecz rozwoju polityki na poziomie ponadnarodowym, odnosząc natomiast termin „europeizacja” do opisanie konsekwencji tego procesu dla państwa członkowskiego (Bulmer, Lequesne, 2002). Skutkiem europeizacji jest więc modyfikacja lub adaptacja wymagań europejskich na poziomie państwa.

Badania w zakresie europeizacji skupiają się na roli, jaką odgrywają państwa członkowskie na szczeblu UE. Analiza tego zjawiska dotyczy również wpływu krajowych preferencji politycznych i interesów na rozwój instytucjonalny oraz kształtowanie polityki na szczeblu europejskim – innymi słowy, badania prowadzone są w celu znalezienia odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu państwa członkowskie kształtują swoje preferencje na poziomie UE w ramach powstawania nowych europejskich struktur (Boerzel, 2003).

Zmiana polityki państwa nie jest generowana wyłącznie na poziomie UE, ale może pośrednio wynikać z działań europejskich sąsiadów lub innych podmiotów funkcjonujących w przestrzeni publicznej. Państwa członkowskie UE są nie tylko biernymi odbiorcami zasad, procedur, paradygmatów politycznych artykułowanych ze strony UE, ale stanowią podmiot upubliczniający własne preferencje na poziomie UE.

Głównym wyzwaniem metodologicznym w badaniach nad europeizacją jest zdefiniowanie oraz wyizolowanie zjawisk będących efektem czynników krajowych i globalnych, mających wpływ na decyzje polityczne. Na poziomie państwa modyfikacje mogą również wystąpić z innych przyczyn, takich jak projekty reform (np. sił zbrojnych), zmiany polityczne w wyniku wyborów, wpływ grup nacisku (np. organizacji zrzeszających przemysł zbrojeniowy) lub też nastroje i oczekiwania społeczne będące pokłosiem innych wydarzeń politycznych.

Badacze zauważają, że państwa kandydujące do UE nie są poddawane tylko presji politycznej wynikającej z chęci przystąpienia do struktur europejskich, lecz uczestniczą także w innych procesach politycznych, gospodarczych czy też społecznych, determinujących ich dynamikę i kształt reform wewnętrznych (Börzel, Risse, 2012).

W analizach badawczych obok europeizacji wskazuje się także proces globalizacji i podkreśla się, że oba zjawiska kształtują zachodzące zmiany i dlatego też można je rozważać w sposób uzupełniający (Schmidt, 2002; Verdier, Breen, 2001). Z pewnością w badaniach nad europeizacją cyberbezpieczeństwa nie sposób zdecydowanie określić instytucjonalnych i ideowych nacisków odpowiedzialnych za proces ewolucji w przestrzeni publicznej.

Oprócz europeizacji należy więc uwzględnić inne procesy i czynniki, będące efektem oddziaływań instytucji międzynarodowych, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Światowa Organizacja Handlu (WTO) czy też Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), które odgrywają kluczowe rolę w zarządzaniu polityką międzynarodową poprzez regulacje, sugestie polityczne i wzajemne kontakty.

Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa UE

W ramach stopniowego procesu, trwającego co najmniej od lat 90. XX wieku, UE stała się widocznym podmiotem zarządzania bezpieczeństwem. Już pod koniec zimnej wojny europejski dyskurs o bezpieczeństwie zaczął przesuwać się w kierunku międzynarodowych zagrożeń bezpieczeństwa, które – w świecie postępującej globalizacji – zacierają podział na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne.

Znaczący dla polityki bezpieczeństwa był etap ewolucji UE po „11 września”, który wymusił ustanowienie UE jako podmiotu bezpieczeństwa w obliczu międzynarodowych zagrożeń. Stopniowo też polityka UE została głęboko powiązana z szerszymi kryzysami politycznymi związanymi z problemami transnarodowymi, takimi jak: cyberzagrożenia, przestępczość zorganizowana, „kryzys uchodźczy” czy też brexit. Kwestie bezpieczeństwa zostały w związku z tym przeniesione na szczyt politycznego programu i głęboko powiązane z kryzysami politycznymi i debatami na temat integracji europejskiej.

W tym kontekście Komisja Europejska coraz częściej zaczęła używać bezpieczeństwa jako kluczowej narracji w komunikatach publicznych: „Unia dąży do zapewnienia ludziom życia w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, bez granic wewnętrznych. Europejczycy muszą mieć pewność, że dokądkolwiek się przeprowadzą w Europie ich wolność i bezpieczeństwo są dobrze chronione” (Komisja Europejska, 2015a).

W 2015 roku Jean-Claude Juncker podkreślił, że „potrzebujemy unii rynków kapitałowych, unii energetycznej, unii gospodarczej i walutowej, ale uważamy również, że potrzebujemy unii bezpieczeństwa” (Juncker, 2016).

Szczyt Rady Europejskiej w Bratysławie w 2016 roku podkreślił znaczenie bezpieczeństwa, także w wymiarze społecznym, co stanowiło odpowiedź na coraz większe obawy obywateli wobec współczesnych zagrożeń. Perspektywa ta została powtórzona w *Deklaracji rzymskiej* z marca 2017 roku, w której państwa członkowskie uznały bezpieczeństwo jako jeden z podstawowych priorytetów UE (Rada Europejska, 2016).

W tym kontekście należy zaznaczyć, że bezpieczeństwo jest coraz częściej wykorzystywane jako znacznie szersza metafora projektu europejskiego. Na przykład w czerwcu 2018 roku Niemiecka kanclerz Angela Merkel oświadczyła: „Europa obiecała swoim obywatelom nie tylko pokój, ale także bezpieczeństwo” (Merkel, 2018).

Warto zauważyć, że następuje coraz większe upolitycznienie bezpieczeństwa, które wzrasta, gdy uczestniczące w debacie strony reprezentują coraz bardziej zróżnicowane lub sprzeczne poglądy na dany temat, trafiając w ten sposób do dyskursu politycznego (Grande, Hutter, 2016). W tym kontekście szczególnie ważna staje się uwaga, że bezpieczeństwo, które do tej pory stanowiło wyjątkowy konsensus w debacie politycznej, staje się ważną osią sporu politycznego. Polityka bezpieczeństwa jest więc areną szerszych debat koncentrujących się na kwestiach tożsamości i suwerenności. Dotychczasowe kontrowersje dotyczące bezpieczeństwa europejskiego odzwierciedlają stare i nowe polityczne rozterki w UE, podobnie jak ma to miejsce na szczeblu państw członkowskich. Konflikt „więcej Europy” kontra „mniej Europy” jest coraz bardziej znany z innych dziedzin integracji europejskiej.

Współczesne wyzwania, takie jak „kryzys uchodźczy”, potęgują wzrost populizmu i eurosceptycyzmu, co prowadzi do kontestowania decyzji w zarządzaniu polityką bezpieczeństwa wśród

wielu przedstawicieli państw członkowskich (Börzel, Risse, 2018). Z jednej strony podkreślanie UE jako podmiotu gwarantującego bezpieczeństwo pozycjonuje ją jako źródło władzy. Z drugiej strony polityka bezpieczeństwa UE w coraz większym stopniu dotyczy kwestii delikatnych, które zmuszają do zadawania pytań dotyczących tożsamości narodowej i europejskiej. Wiele krytycznych podejść do bezpieczeństwa umiejscawia ten problem w samym centrum współczesnego sporu politycznego. W takich przypadkach krytyka dotyczy nie tylko adekwatności konkretnych polityk UE, ale służy jako przestrzeń do szerszych zmagania politycznych dotyczących bardziej tradycyjnych koncepcji tożsamości narodowej.

Zmiany w obszarze polityki bezpieczeństwa cybernetycznego UE

Cyberbezpieczeństwo jako zjawisko, ale także jako istotny element polityki europejskiej, weszło do leksykonu UE w wyniku m.in. zwiększonej liczby zagrożeń dla bezpieczeństwa informacji i sieci, a także coraz bardziej dynamicznego procesu cyfryzacji obejmującego przestrzeń publiczną. Zagrożenia terrorystyczne ułatwiły zmianę w postrzeganiu znaczenia informacji i systemów sieciowych w Europie (Carrapico, Barrinha, 2017). W wyniku tego kwestie ekonomiczne, które wiodły dotychczas prym w dyskursie na temat przyszłości Europy, zostały uzupełnione o treści bezpośrednio odwołujące się do bezpieczeństwa UE.

Bezpieczeństwo europejskie było i jest silnie upolitycznione w tym sensie, że często zachęca do budowania sojuszy bądź inicjuje podziały pomiędzy państwami członkowskimi na forum UE. Sama już dyskusja publiczna, np. na temat granic cyberbezpieczeństwa w stosunku do wolności, zmusza do zabrania stanowiska przez poszczególne rządy.

W literaturze przedmiotu padają sugestie, że UE staje się rzeczywistym aktorem bezpieczeństwa opartym na nowych kompetencjach, a także ma możliwości tworzenia narracji dotyczącej bezpieczeństwa (Carrapico, 2014; Sperling, Webber, 2019). W tym przypadku polityka bezpieczeństwa UE definiowana jest jako zarządzanie ryzykiem za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji, nowoczesnych technologii i „specjalistów ds. bezpieczeństwa” (Balzacq, 2008; Neal, 2009).

Zarządzanie bezpieczeństwem UE w dużej mierze kształtowane jest poza otwartym konfliktem politycznym i interesem publicznym. Początkowo badania nad polityką w tym obszarze koncentrowały się głównie na państwie narodowym jako centrum politycznym. Niektórzy badacze twierdzą jednak, że wraz z postępującą globalizacją i przeniesieniem władzy na poziom instytucji międzynarodowych UE stała się tematem rosnącej uwagi publicznej i stanęła przed nowymi wymaganiami i zadaniami, których realizacja nie może odbyć się za pomocą tradycyjnych form politycznych (DeWilde, Leupold, Schmidtke, 2016).

W szczególności, aby uchwycić przyszły kierunek bezpieczeństwa europejskiego i ogólnie integracji europejskiej, warta uwagi badawczej jest dynamika rozwoju polityki cyberbezpieczeństwa. Za sprawą coraz większej dominacji w życiu codziennym technologii cyfrowych dotychczasową politykę bezpieczeństwa zaktualizowano o zagrożenia wymierzone w funkcjonowanie gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego, systemu medialnego czy też przestępstwa przeciwko własności prywatnej w internecie. To zjawisko jest silnie powiązane z rosnącym znaczeniem kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego dla każdej nowoczesnej gospodarki usługowej, a tym samym dla wszystkich państw członkowskich UE.

Wielość podmiotów uczestniczących obecnie w polityce europejskiej, za sprawą postępu cybertechnologicznego, zmusza także do zastanowienia się, czy dotychczasowy wzór zarządzania UE nie ulega zmianom w kierunku zdecentralizowanego modelu polityki, opartego na równym partnerstwie między rządem, sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim i ekspertami technicznymi. Grupy pozarządowe, takie jak przedstawiciele branży internetowej, społeczeństwa obywatelskiego lub społeczności technicznej, coraz częściej uczestniczą w procesach decyzyjnych. W ten sposób koordynacja europejska staje się bardziej otwarta, dzięki czemu kierunek zmian ma charakter znacznie bardziej oddolny.

Współczesne zagrożenia oznaczają również, że bezpieczeństwo europejskie w coraz większym stopniu realizowane jest na innych płaszczyznach przy współpracy z wieloma podmiotami. Wiele organizacji aktywnych i zainteresowanych bezpieczeństwem europejskim w coraz większym stopniu wykracza poza dotychczasowe ramy instytucjonalne, w ten sposób problematyczny staje się obszar zaangażowania organizacji pozarządowych czy też organizacji prywatnych. Można przypuszczać, że w niedalekiej przyszłości będzie nasilać się spór na temat kwestii bezpieczeństwa narodowego, w którym z jednej strony istnieć będzie wyraźny nacisk na rolę państwa, a z drugiej – obecny będzie pogląd, aby dopuścić podmioty niepaństwowe do odpowiedzialności za bezpieczeństwo cybernetyczne państwa i społeczeństwa.

Ponadto tradycyjne rozróżnienie między sektorem prywatnym a publicznym coraz bardziej zanika w powstającej polityce cybernetycznej. Bez wiedzy technologicznej, będącej najczęściej domeną prywatnych firm, trudno zidentyfikować odpowiednie zagrożenia i odpowiednio na nie reagować. Wiele prywatnych podmiotów jest również odpowiedzialnych za krytyczną infrastrukturę cyfrową, dostawy usług cybernetycznych czy też za funkcjonowanie sektora energetycznego i transportowego.

Zaangażowanie tych firm w zarządzanie ryzykiem i kryzysami, a także procesy identyfikacji zagrożeń, to decydująca część utrzymania bezpieczeństwa publicznego. Okazuje się zatem, że instytucje te odgrywają dużą rolę w procesie europeizacji cyberbezpieczeństwa, przyjmując oraz wpływając na normy i ustalenia unijne, ale i także kształtując rzeczywistość gospodarczą innych państw.

Wybrane regulacje oraz instytucje UE w zakresie cyberbezpieczeństwa

Stopniowo zaczęto zauważać potrzebę zmian w obszarze regulacji prawnych. Wskazano, że ataki na systemy informatyczne, będące wynikiem bądź to przestępczości zorganizowanej, bądź działalności terrorystycznej, skierowane na infrastrukturę krytyczną państw członkowskich wymagają reakcji na poziomie Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2005).

Komunikat Komisji Europejskiej *Strategia na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego* (Komisja Europejska, 2006b) oraz kolejne dokumenty propagowały szerszą inicjatywę w ramach europejskiej agendy cyfrowej (Komisja Europejska, 2010), której celem było „opracowanie globalnej strategii w Europie, opartej na kulturze bezpieczeństwa” (Komisja Europejska, 2006). Oznaczało to podejście wielu zainteresowanych stron i budowanie wspólnotowej polityki bezpieczeństwa, która radziłaby sobie nie tylko z objawami, ale także z podstawowymi przyczynami cyberzagrożeń na poziomie indywidualnym oraz instytucjonalnym.

Z biegiem czasu ochrona przed cyberprzestępczością stała się jednym z najwyższych priorytetów dla UE. Według Komisji Europejskiej był to także impuls do podjęcia „wysiłków na rzecz opracowania nadrzędnej strategii UE na rzecz wzmocnienia obronności cyfrowej” (Komisja Europejska, 2012a).

Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego UE ogłoszona w 2013 roku stała się centralnym punktem regulacji międzynarodowych i ważnym instrumentem dla państw członkowskich. Dokument ten potwierdził złożoność problemu i potrzebę zaangażowania różnorodnych podmiotów, co oznaczało budowę kompleksowej polityki cyberbezpieczeństwa. Podkreślono także, że ze względu na potencjał i charakter transnarodowy zagrożeń cybernetycznych skuteczną reakcją poszczególnych rządów wymaga zaangażowania na szczeblu UE. W ten sposób strategia uzasadniała rolę UE, której obrona cybernetyczna obejmowałaby wiele zadań spoczywających na organach takich jak: ENISA, Europol, Komisja Europejska i inne. Co ciekawe, strategia jest pierwszym dokumentem wyjaśniającym potrzebę ugruntowania w unijnej polityce – oprócz wysiłków związanych z walką z cyberprzestępczością oraz zapewnieniem bezpieczeństwa dla sieci i informacji – „zdolności do cyberobrony”. Odzwierciedla ona zatem priorytety tych podmiotów w ramach instytucji UE, które były odpowiedzialne za rozwój różnych aspektów polityki bezpieczeństwa cybernetycznego, jak m.in. Europejska Agencja Obrony czy Europejska Służba Działań Zewnętrznych, na których spoczywa odpowiedzialność za cyberobronę.

Obok *Strategii bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej* z 2013 roku drugim ważnym dokumentem jest *Dyrektywa dotycząca bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych* (NIS). Dokument ten został przyjęty po długich dyskusjach w sierpniu 2016 roku (Rada Unii Europejskiej, 2017). Jego celem jest przygotowywanie państw członkowskich wobec incydentów cybernetycznych poprzez m.in. powołanie Zespołów Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego (CSIRT), których głównym zadaniem jest zapobieganie i wykrywanie możliwych cyberataków oraz łagodzenie ich konsekwencji.

Dyrektywa NIS jest pierwszym europejskim aktem prawnym, który wskazuje na potrzebę zgłaszania incydentów cybernetycznych we wszystkich państwach członkowskich. Dostrzec więc można, że regulacje UE zmierzają w kierunku obowiązkowego zgłaszania incydentów i ataków cybernetycznych, bowiem dobrowolne i nieformalne środki okazują się często niewystarczające do pełnego uczestnictwa sektora prywatnego w zapewnieniu cyberbezpieczeństwa.

Wraz ze *Strategią cyberbezpieczeństwa UE, Europejską agendą bezpieczeństwa* (Komisja Europejska, 2015b) oraz *Wspólnymi ramami dotyczącymi przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym* (Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, 2016) UE buduje model zarządzania ryzykiem związanym z cyberzagrozeniami. Bezpieczeństwo cybernetyczne jest również uznawane za priorytetowy obszar w komunikacie UE dotyczącym uruchomienia Europejskiego Funduszu Obrony (Komisja Europejska, 2017a). W 2017 roku UE przyjęła również ramy wspólnej polityki dotyczącej reakcji na działania cybernetyczne (Komisja Europejska, 2017b). W wielu dokumentach, w tym także w strategii cyberbezpieczeństwa UE, dostrzegalny jest proces europeizacji, który polega na transpozycji prawodawstwa UE do prawa krajowego i wdrożenia skutecznych zasad, które pociągają za sobą zmiany w krajowej polityce cyberbezpieczeństwa.

Ważnym etapem na drodze rozwoju procesu europeizacji cyberbezpieczeństwa było utworzenie Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) w 2004 roku. Odegrała

ona kluczową rolę w zdefiniowaniu najlepszych praktyk oraz w określeniu działań zwiększających współpracę między wszystkimi zainteresowanymi stronami. W pierwotnym mandacie z 2005 roku powierzono tej instytucji również wsparcie dla krajowych zespołów reagowania na incydenty komputerowe (CERT), dla których ustanowiono programy oraz grupę roboczą ds. współpracy (Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, 2004). ENISA, podobnie jak cały proces rozwoju polityki cyberbezpieczeństwa UE, została utworzona ze względu na rosnącą liczbę zagrożeń cybernetycznych, które powodowały szkody finansowe i podważały zaufanie do instytucji publicznych, co negatywnie wpływało na plany UE dotyczące rozwoju handlu elektronicznego (e-commerce). W wyniku przedłużenia mandatu przez Komisję Europejską w 2017 roku ENISA uzyskiwała coraz większe kompetencje pozwalające na działania operacyjne, a także na podejmowanie inicjatyw na dużo większą skalę, odgrywając w ten sposób rolę w paneuropejskim systemie bezpieczeństwa cybernetycznego (Komisja Europejska, 2017). Istotny wpływ tej instytucji przejawia się także w procesie zarządzania bezpieczeństwem, polegającym na ułatwieniu interakcji pomiędzy instytucjami publicznymi a podmiotami prywatnymi.

Kolejnym etapem w europeizacji bezpieczeństwa cybernetycznego był komunikat w sprawie ochrony teleinformatycznej infrastruktury krytycznej (CIIP) (Komisja Europejska, 2009), który został uwzględniony równolegle do zmian przepisów UE dotyczących komunikacji elektronicznej (Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, 2009). Ta zmiana obejmowała głównie art. 13a, który wprowadzał obowiązek zgłaszania wszelkich naruszeń systemów bezpieczeństwa przez krajowy organ regulacyjny (co było znaczącą zmianą w stosunku do poprzedniego zapisu z 2006 roku, który pozostawiał dobrowolność w tym zakresie), przy czym ENISA jest podmiotem, który ma wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu art. 13a poprzez wytyczne techniczne dotyczące zgłaszania incydentów (ENISA, 2013).

Można przypuszczać, że ustawiczny wzrost cyberprzestępczości spowodował, że priorytetem strategicznym w zakresie utrzymania bezpieczeństwa cybernetycznego stała się rola Europejskiego Centrum ds. Cyberprzestępczości (EC3) działającego przy Europolu.

Zadaniem EC3 jest dostosowanie zadań do działań innych odpowiednich agencji UE, takich jak Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), ENISA i Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL). Ma to zapewnić, że zadania, w tym szkolenia, budowanie zdolności, analiza strategiczna oraz wsparcie techniczne, określone w ramach *Europejskiej multidyscyplinarnej platformy przeciwko zagrożeniom przestępczymi* (EMPACT), będą skutecznie realizowane (Europol, 2014). Cykl polityki EMPACT został stworzony przez Radę UE w 2010 roku w celu przeciwdziałania „najważniejszym zagrożeniom przestępczym w sposób spójny i metodologiczny, poprzez optymalną współpracę między odpowiednimi służbami państw członkowskich, instytucji UE i agencji UE, a także odpowiednimi organizacjami i państwami trzecimi” (Komisja Europejska, 2014).

Jednym z namacalnych aspektów EC3 jest utworzenie we wrześniu 2014 roku wspólnej grupy zadaniowej ds. cyberprzestępczości (J-CAT), złożonej z oficerów łącznikowych policji z państw członkowskich oraz funkcjonariuszy organów ścigania z państw z poza UE. J-CAT podlega bardzo specyficznym ramom prawnym, które zapewniają elastyczne i szybkie reakcje, omijające przeszkody biurokratyczne i prawne wynikające m.in. z odrębnych norm państw członkowskich.

Pod względem zarządzania bezpieczeństwem EC3 i osadzony w nim J-CAT zapewniły nowy sposób wykonywania zadań – z udziałem podmiotów publicznych i prywatnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych – co pozwala na skuteczne i terminowe podjęcie działań przeciwko cyberprzestępcom. Nowe praktyki zarządzania bezpieczeństwem wskazują zatem na ponadnarodowe procesy zachodzące w zakresie ochrony cybernetycznej.

Przywołane powyżej przykłady instytucji działających w obszarze cyberbezpieczeństwa udowadniają, że państwa narodowe nadal odgrywają ważną rolę, gwarantując bezpieczeństwo narodowe i ochronę prywatności, ale ich możliwości działania, szczególnie w cyberprzestrzeni, są bardzo ograniczone, dlatego niezwykle ważne jest to, aby różne przepisy krajowe były zharmonizowane na poziomie międzynarodowym. Cyberprzestępstwa mogą bowiem być popełniane z obszaru innego państwa, w którym brakuje podstaw prawnych dla jakiegokolwiek formy ścigania szkodliwych działań. A zatem prawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego przekracza granice państw narodowych.

Podsumowanie

W ostatnich latach wszystkie państwa UE zintensyfikowały działania i wysiłki na rzecz poprawy ochrony instytucji państwowych oraz prywatnych przedsiębiorstw przed atakami internetowymi. Z pewnością określenie zakresu prerogatyw państwa a UE oraz innych organizacji międzynarodowych, a także próby określenia ośrodka decyzyjnego będą wzbogacać dyskusje na temat procesu europeizacji cyberbezpieczeństwa. Wyzwaniem pozostaje poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak rozwinie się zarządzanie bezpieczeństwem cybernetycznym na poziomie UE i w jakim stopniu proces europeizacji zdeterminuje politykę cyfrową państw członkowskich.

Roczne raporty dotyczące zagrożeń cybernetycznych publikowane przez ENISA wskazują na potrzebę zapewnienia kontynuacji i zintensyfikowania wspólnych działań w zakresie cyberbezpieczeństwa, które objęte będą programem UE. W podobnym tonie zaktualizowana została strategia cyberbezpieczeństwa UE we wrześniu 2017 roku przez Komisję Europejską. Zasygnalizowano w niej wzrost zagrożeń, które z pewnością będą dynamizować proces europeizacji cyberbezpieczeństwa.

Można zatem zauważyć, jak zmiana środowiska bezpieczeństwa przyczyniła się do rozwoju platform zarządzania bezpieczeństwem, instrumentów i agencji, które wpisują się w proces europeizacji bezpieczeństwa cybernetycznego UE. Polityka wobec cyberprzestępczości oraz ochrona sieci i systemów informatycznych wpływa również w istotny sposób na funkcjonowanie prawa i ekonomii państw członkowskich. Ponadto można argumentować, że w obszarach cyberbezpieczeństwa istnieją dowody na to, że UE była w stanie ćwiczyć własne kompetencje, dzięki czemu kształtowała swoją tożsamość jako podmiot cyberbezpieczeństwa. Można zaobserwować, jak postrzeganie cyberzagrożeń lub interpretacja zaistniałych cyberincydentów może wpływać na pojawianie się nowych inicjatyw związanych z zarządzaniem cyberzagrozeniami, jak np. EC3 i J-CAT, oraz przekształcania i poszerzanie zadań agencji takich jak ENISA, zajmujących się bezpieczeństwem sieci i systemów informacyjnych. Innymi słowy cyberincydenty mogą być czynnikiem inicjującym innowacyjne działania w zakresie polityki bezpieczeństwa cybernetycznego na poziomie UE.

Przystawione w artykule normatywne i polityczne konsekwencje opisanych tendencji uzasadniają dalszą analizę w kontekście następnych badań nad procesem europeizacji cyberbezpieczeństwa. Wzrost znaczenia cyberprzestrzeni wyraźnie umożliwia UE pełnienie funkcji polegającej na zarządzaniu bezpieczeństwem w zakresie wprowadzania zarówno modelu interakcji pomiędzy podmiotami, jak i wzoru regulacji kształtujących politykę bezpieczeństwa cybernetycznego wśród państw członkowskich.

Bibliografia

- Balzacq, T. (2008). The policy tools of securitization: information exchange, EU foreign and interior policies. *Journal of Common Market Studies*, 46 (1), 75–100.
- Börzel, T. (2003). *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization (No. p0035)*. Pobrane z: <https://ideas.repec.org/p/erp/queens/p0035.html> (18.09.2019).
- Börzel, T.A. (2005). Europeanization: How the European Union Interacts with Its Member States. W: S. Bulmer, Ch. Lequesne (red.), *The Member States of the European Union* (s. 45–69). Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T., Risse, T. (2018). From the Euro crisis to the Schengen crisis: European integration theories, politicization and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25 (1), 83–108.
- Börzel, T.A., Risse, T. (2003). Conceptualizing the Domestic Impact. W: K. Featherstone, C. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T.A., Risse, T. (2012). From Europeanisation to diffusion. *West European Politics*, 35(1), 1–19.
- Carrapico, H. (2014). Analysing the European Union's responses to organised crime through different securitisation lenses. *European Security*, 23 (4), 601–617.
- Carrapico, H., Barrinha, A. (2017). The EU as Coherent (Cyber) Security Actor? *Journal of Common Market Studies*, 6 (55), 1–19.
- Costa, O. (2019). The politicisation of EU external relations. *Journal of European Public Policy*, 26 (5), 790–802.
- De Wilde, P., Leupold, A., Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39 (1), 3–22.
- Dupont, C., Sciarini, P., Lutterbeck, D. (1999). Catching the EC Train: Austria and Switzerland in Comparative Perspective. *European Journal of International Relations*, 5 (2), 191–224.
- ENISA (2013). *Wytuczne techniczne dotyczące zgłaszania incydentów*. Pobrane z: <https://resilience.enisa.europa.eu/article-13/guideline-for-incident-reporting/technical-guideline-on-incident-reporting-v-2-0> (22.09.2019).
- ENISA (2016). *Sprawozdanie na temat krajobrazu zagrożeń w 2016 r.* Pobrane z: <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-threat-landscape-report-2016> (24.08.2019).
- Europol (2014). *Europejskie Centrum ds. Cyberprzestępczości (EC3) – Sprawozdanie za pierwszy rok*. Pobrane z: <https://www.europol.europa.eu/content/european-cybercrime-center-ec3-first-year-report> (20.09.2019).
- Grande, E., Hutter, S. (2016). Introduction: European integration and the challenge of politicisation. W: S. Hutter, E. Grande, H. Kriesi (red.), *Politicising Europe: integration and mass politics* (s. 3–31). Cambridge: Cambridge University Press.
- Green Cowles, M., Caporaso, J. (red.) (2001) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hegemann, H. (2018). Toward „normal” politics? Security, parliaments and the politicization of intelligence oversight in the German Bundestag. *British Journal of Politics and International Relations*, 20 (1), 175–190.
- Jacoby, W. (2001). Tutors and Pupils: International Organizations, Central European Elites, and Western Models. *Governance*, 14 (2), 169–200.

- Juncker, J.C. (2016). *Juncker after Brussels terror attack: „we feel we need a security union”*. Pobrane z: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/video/junckerafter-brussels-terror-attacks-we-need-a-security-union/> (26.08.2019).
- Jupille, J. Caporaso, J. (2009). Domesticating discourses: European law, English judges and political institutions. *European Political Science Review*, 1 (2), 205–228.
- Knill, C. (2001). *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Komisja Europejska (2005). *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów i2010 — Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia COM (2005) 229 końcowy*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52006AE0415> (22.09.2019).
- Komisja Europejska (2006a). *Strategia na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego – „Dialog, partnerstwo i przejmowanie inicjatywy”*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52006DC0251> (4.09.2019).
- Komisja Europejska (2006b). *Strategia na rzecz bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego — Dialog, partnerstwo i przejmowanie inicjatywy COM (2006) 251 wersja ostateczna*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52007AE0211> (25.09.2019).
- Komisja Europejska (2009). *W sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej – „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności”*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009DC0149&from=en> (18.09.2019).
- Komisja Europejska (2010). *A Digital Agenda for Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29> (23.09.2019).
- Komisja Europejska (2012). *Zwalczanie przestępczości w erze cyfrowej: ustanowienie Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0140&from=EN> (27.09.2019).
- Komisja Europejska (2013). *Strategia bezpieczeństwa cybernetycznego Unii Europejskiej: otwarta, bezpieczna i chroniona cyberprzestrzeń*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52013JC0001> (22.09.2019).
- Komisja Europejska (2015a). *Europejska agenda bezpieczeństwa, COM(2015) 185 final*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/european-agenda-security_en (12.09.2017).
- Komisja Europejska (2015b). *European Agenda on Security*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/home-affairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf (26.09.2019).
- Komisja Europejska (2016). *Komisja podpisuje porozumienie z przemysłem w sprawie bezpieczeństwa cybernetycznego i wzmaga wysiłki na rzecz zwalczania zagrożeń cybernetycznych*. Pobrane z: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2321_en.htm (04.09.2019).
- Komisja Europejska (2017a). *Launching the European Defence Fund, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0295> (22.09.2019).
- Komisja Europejska (2017b). *W sprawie skoordynowanego reagowania na incydenty i kryzysy cybernetyczne na dużą skalę*. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/PL/C-2017-6100-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF> (23.09.2019).
- Komisja Europejska (2017c). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ENISA, the “EU Cybersecurity Agency”, and Repealing Regulation (EU) 526/2013, and on Information and Communication Technology Cybersecurity Certification (“Cybersecurity Act”)*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:477:FIN> (12.10.2019).

- Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych (2016). *Joint Communication to the European Parliament and the Council, Joint Framework on Countering Hybrid Threats: A European Union Response*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016JC0018> (26.09.2019).
- Ladrech, R. (2005). The Europeanization of interest groups and political parties. W: S. Bulmer, C. Lesquesne (red.), *The Member States and the European Union* (s. 318–337). Oxford: Oxford University Press.
- Ladrech, R. (2010). *Europeanization and National Politics*. Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Merkel, A. (2018). *Europa muss handlungsfähig sein*. Pobrane z: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Interview/2018/06/2018-06-04-merkel-fas.html> (26.08.2019).
- Michalski, A. (2013). Europeanization of National Foreign Policy: The Case of Denmark's and Sweden's Relations with China. *Journal of Common Market Studies*, 51 (5), 884–900.
- Neal, A. (2009). Securitization and risk at the EU border: the origins of FRONTEX. *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 333–356.
- Olsen, J.P. (2001). 'Garbage Cans, New Institutionalism, and the Study of Politics'. *American Political Science Review*, 95 (1), 191–198.
- Olsen, J.P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 506–531.
- Pacześniak, A., Riedel, R. (red.) (2010). *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*. Toruń: Adam Marszałek.
- Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej (2004). *Rozporządzenie (WE) nr 460/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0460&from=EN> (12.10.2019).
- Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej (2009). *W sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej*. Pobrane z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0140&from=en> (22.09.2019).
- Rada Europejska (2016). *Deklaracja z Bratysławy*. Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/> (12.09.2017).
- Rada Unii Europejskiej (2017). *Draft Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities*. Pobrane z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9916-2017-INIT/en/pdf> (23.09.2019).
- Ruszkowski, J. (2019). *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*. Warszawa: Difin.
- Schmidt, V.A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Slepcevic, R. (2009). The judicial enforcement of EU law through national courts: possibilities and limits. *Journal of European Public Policy*, 16, 378–394.
- Sperling, J., Webber, M. (2019). The European Union, security governance and collective securitization. *West European Politics*, 42 (2), 228–260.
- Verdier, D., Breen, R. (2001). Europeanization and globalization. Politics against markets in the European Union. *Comparative Political Studies*, 34(1), 227–262.
- Wagner, W. (2018). Party politics at the water's edge: contestation of military operations in Europe. *European Political Science Review*, 10 (4), 537–563.

Konsulat honorowy w Szczecinie jako narzędzie włoskiej dyplomacji kulturalnej na terenie województwa zachodniopomorskiego

OLGA ŁOZIŃSKA
MGR

Uniwersytet Szczeciński, Instytut Politologii i Europeistyki
e-mail: o.lozinska@gmail.com

Słowa kluczowe dyplomacja, kultura, konsulat honorowy, Włochy, województwo zachodniopomorskie

Abstrakt Od kilku lat zauważyć można ewolucję w znaczeniu i liczbie konsulów honorowych Republiki Włoskiej poza jej granicami. Wśród czynników determinujących nowy status konsula honorowego należy wskazać kryzys gospodarczy, który zmusił włoską administrację do oszczędności, ale też reorientację polityki zagranicznej i związanej z nią rewizji roli konsulów zawodowych w państwach członkowskich UE. Choć powinności konsula honorowego nie powierza się zawodowym dyplomatom, to służba wybiega dużo dalej niż ochrona i opieka nad obywatelami włoskimi. Jedną z głównych funkcji jest udział w rozwoju dwustronnych relacji kulturalnych i promocja języka włoskiego, realizowane w bezpośredniej współpracy z innymi podmiotami dyplomacji kulturalnej. W artykule skoncentruję się na niektórych praktycznych wymiarach sprawowania funkcji konsula honorowego, opierając się na priorytetach włoskiej dyplomacji kulturalnej, doświadczeniu konsula honorowego w Szczecinie oraz wybranych elementach współpracy województwa zachodniopomorskiego z Republiką Włoską. Jaka jest rola konsula honorowego? Jakie działania on podejmuje? Jakie są jego główne cele? Na te pytania postaram się odpowiedzieć.

Honorary Consulate in Szczecin as a Italian cultural diplomacy tool in West Pomerania

Keywords diplomacy, culture, honorary consulate, Italy, West Pomerania

Abstract For several years the number and importance of Italian honorary consuls beyond borders of the country was rising. Among the crucial factors, deciding about the new status of the honorary consul, should indicate the economic crisis which forced the Italian administration to redundancies, but also the reorientation of the foreign policy and the related revision of the role of professional consuls in EU Member States. Although the duties of an honorary consul are not assigned to trained diplomats, the service goes far beyond protecting and caring for Italian citizens. One of the main functions is contribution in the development of bilateral cultural relations and the promotion of the Italian language, implemented in direct cooperation with other units of cultural diplomacy. In this article I focus on some of the practical dimensions of holding the office of honorary consul, based on the priorities of Italian cultural diplomacy,

experience of the honorary consul in Szczecin, and chosen activities of cooperation between Western Pomerania and Italy. What is the role of honorary consul? What actions he takes? What are his/hers main goals? These are the questions that I will try to answer.

Wprowadzenie

W niniejszym artykule stawiam tezę, że rola i wpływy konsulów honorowych poszczególnych państw stanowią rezultat wzrostu pozycji regionów i znaczenia polityki regionalnej w Unii Europejskiej. Tego rodzaju zależność ukazałam na przykładzie działalności konsula honorowego Włoch w Szczecinie.

Spośród czynników współcześnie determinujących status konsula honorowego należy wymienić przede wszystkim kryzys gospodarczy, który zmusił włoską administrację do oszczędności, ale też reorientację polityki zagranicznej i związaną z nią rewizję roli konsulów zawodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Chociaż funkcji konsula honorowego Włoch nie powierza się zawodowym dyplomatom – tak jest również w przypadku konsulatów honorowych innych państw – to służba w ramach tego urzędu wybiega znacznie dalej niż ochrona i opieka nad obywatelami włoskimi. Jedną z głównych funkcji konsula honorowego Włoch jest udział w rozwoju dwustronnych relacji kulturalnych i promocja języka włoskiego, jak również realizacja w bezpośredniej współpracy z innymi podmiotami dyplomacji kulturalnej (Zdebski, 2014).

W niniejszym artykule skoncentrowałam się na niektórych praktycznych wymiarach sprawowania funkcji konsula honorowego Włoch, by pokazać jego rolę w regionie. Na podstawie priorytetów włoskiej dyplomacji kulturalnej, chcę pokazać kluczowe cele działalności. Przedstawione wybrane elementy współpracy województwa zachodniopomorskiego z Republiką Włoską ukażą, jakie działania są podejmowane przez konsula honorowego w Szczecinie.

W celu zbadania intencji, motywów, planów i doboru narzędzi stosowanych w dyplomacji kulturalnej w województwie zachodniopomorskim wykorzystana została metoda jakościowa. Mający niestandardową formę wywiad został przeprowadzony z konsulem honorowym Włoch w Szczecinie. Metoda historyczna i prawnoinstytucjonalna została wykorzystana w celu wyjaśnienia pozycji konsula honorowego w Republice Włoskiej oraz analizy jego działań w priorytetach polityki zagranicznej państwa.

Włoskie konsulaty honorowe (rys historyczny)

Źródeł instytucji konsula honorowego Włoch można upatrywać w relacjach polityki i handlu. Znacząca dla powstania zrębów konsulatu honorowego była funkcja, jaką pełniły dane osoby – wybierane skrupulatnie przez władze republik włoskich – do prowadzenia działań dyplomatycznych związanych z handlem morskim. Po zjednoczeniu Włoch w 1861 roku regulacje prawne dotyczące funkcjonowania konsulatów honorowych wzorowane były właśnie na prawodawstwie państw włoskich, szczególnie trzech najważniejszych: Królestwa Sardynii, Wielkiego Księstwa Toskańskiego i Królestwa Obojga Sycylii (Strzałka, 2014).

Pierwsze, przyjęte w połowie XIX wieku prawo konsularne obowiązywało we Włoszech przez blisko 100 lat. Można w związku z tym znaleźć analogię między współczesnymi a historycznymi obowiązkami oraz warunkami sprawowania funkcji konsula honorowego. Z takiego punktu widzenia za istotną kwestię należy uznać bardzo konkretne warunki, które w przeszłości musieli spełnić kandydaci na konsula. Były to przede wszystkim: stałe zamieszkanie w miejscu sprawowania funkcji, pozycja i zaufanie społeczne, zamożność i przedsiębiorczość (Staniszewski, 1997). Te zwyczajowe obostrzenia obowiązują także dzisiaj.

Przemiany polityczne zachodzące w drugiej połowie XIX wieku dotyczyły również siatki konsulów i konsulatów. Konsulaty, działające wcześniej na rzecz państw włoskich, weszły następnie w skład królewskiej służby konsularnej i stanowiły podstawę siatki konsularnej zjednoczonych Włoch (Sfregola, 2016, s. 8–13).

Według ustawy z 1866 roku, która obowiązywała przez ponad 100 lat, konsulowie lokalni (honorowi) dzielili się na: konsulów generalnych, wicekonsulów, konsulów, i agentów konsularnych (Strzałka, 2014). Ustawa z drugiej połowy XIX wieku zastąpiona została w 1967 roku dwoma dekretemi prezydenta Republiki, które transformowały pracę konsulów – również honorowych. Przekształcenia dotyczyły ujednoczenia ścieżek karier dyplomatów i konsulów, które dotychczas pozostawały rozgraniczone. Wprowadzono również kategoryzację na konsulaty I i II klasy. Administracja i kierownictwo tych drugich zostały powierzone właśnie konsulom honorowym. Podział wewnętrzny kompetencji konsulów pozostał bez zmian – tak samo jak wymagana do pełnienia tej funkcji sylwetka kandydata (Strzałka, 2014). Objęcie funkcji konsula honorowego Włoch nie wiązało się z rezygnacją z zatrudnienia – pod warunkiem, że wykonywana praca zawodowa nie kolidowała z funkcją i interesem urzędu (Sfregola, 2016). Ograniczenie wiekowe włoskich konsulów zostało ustalone na 70 lat.

Dekrety z 1967 roku uaktualniono i uzupełniono rozporządzeniami z lat 2003 i 2011. Szczególnie rozporządzenie z 2011 roku dokładnie określiło powinności i zadania – zarówno konsulów honorowych, jak i zawodowych. Podstawą funkcjonowania każdego powołanego konsula honorowego jest publikowany w Gazecie Urzędowej Republiki Włoskiej (*Gazzetta Ufficiale*) dekret ministerialny. W związku ze specyfiką pełnienia tej funkcji – tzn. m.in., z jej indywidualnym i podmiotowym charakterem – nie ma jednego wzoru dekretu, który określałby czynności konsularne bez względu na uwarunkowania i okoliczności pracy konsula honorowego. Praktyczny wymiar zadań konsulatu honorowego determinuje kształt dekretu i tym samym określa obowiązki, prawa i ograniczenia. Istnieją natomiast pisma okólne, regulujące normy dotyczące ustanawiania konsulatów honorowych i określające ich rolę (*Circolare*, 2010).

Bezpośredni nadzór nad konsulami honorowymi sprawują szefowie misji dyplomatycznych w danym państwie lub konsulowie zawodowi, którzy jednocześnie dokonują oceny funkcjonowania placówek honorowych. We włoskim ministerstwie spraw zagranicznych zagadnieniami związanymi z konsulatami honorowymi zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Innowacji i Zasobów Ludzkich (*Direzione Generale per le Risorse e l'Innovazione*).

Konsulowie włoscy zrzeszają się w Związku Konsulów Honorowych Włoch na Świecie (*Unione dei Consoli Onorari Italiani nel Mondo, U.C.O.I.M.*) i Związku Konsulów Honorowych we Włoszech (*Unione dei Consoli Onorari in Italia, U.C.O.I.*). Te partnerskie organizacje mają na celu promowanie instytucji konsula honorowego, koordynację i działania na rzecz rozwoju i dynamizacji pełnienia tej funkcji (Unione, 2019; *Annuario Diplomatico Consolare*, 2010).

Współczesne uwarunkowania funkcji konsulatów honorowych Włoch

Głównym aktem prawnym, który reguluje status i funkcje konsula honorowego w wymiarze globalnym, jest Konwencja Wiedeńska (1963). W treści tego aktu określono kryteria odróżniające konsula zawodowego od honorowego, które są następujące: uposażenie i kontrakt, obywatelstwo, wykształcenie, doświadczenie zawodowe, podstawa zatrudnienia, immunitety i zakres przywilejów oraz powinności (Sutor, 2000). Konwencja nadaje konsulom honorowym charakter dyskrecjonalny, pozostawiając stronom (państwu przyjmującemu i wysyłającemu) autonomię w podejmowaniu decyzji dotyczących stanowienia i regulacji przyjmowania, dlatego stosunki konsularne normowane są poprzez inne formy umów, to znaczy dwustronne konwencje konsularne, prawo zwyczajowe w prawie międzynarodowym, prawo wewnętrzne państwa przyjmującego czy też jego praktyki (Trafas, 2014).

Od kilku lat zauważyć można ewolucję znaczenia oraz liczby konsułów honorowych Republiki Włoskiej poza granicami *Belpaese*¹. Konsulowie honorowi – chociaż, przypomnijmy, nie są zawodowymi dyplomatami – zajmują bardzo istotne miejsce w strategii i polityce zagranicznej państwa. Dzieje się tak z kilku podstawowych względów (nie tylko ekonomicznych, choć i tych nie należy lekceważyć). Rozbudowana i właściwie działająca siatka honorowych przedstawicieli państwa, dzięki znajomości lokalnych realiów i warunków, może przynieść dużo większe korzyści (w każdym wymiarze: kulturowym, społecznym, ekonomicznym itd.) niż placówka zawodowa (*Il Console Onorario in Italia*, 2012). Konsulowie honorowi, zamieszkując państwo przyjmujące, dużo łatwiej nawiązują, podtrzymują i zacieśniają kontakty z kręgami osób i podmiotów lokalnych, co zwiększa sukces kontaktów gospodarczo-handlowych. Swobodniej też kształtują się relacje z obywatelami państwa przyjmującego, mieszkającymi na stałe za granicą. Konsul honorowy, będąc swoistym łącznikiem w relacjach dwustronnych (nie tylko na poziomie formalno-administracyjnym), ma nieograniczone możliwości integrowania społeczeństw i kultury obu państw (Ruggeri, 2013).

Maurizio Carta (2004) wykazał, że w relacjach międzynarodowych działania podejmowane na poziomie regionalnym i lokalnym przynoszą dużo większe efekty niż działalność na poziomie krajowym, która jest znacznie bardziej scentralizowana. Zauważył także, że im większe występuje zaangażowanie społeczeństwa, tym współpraca międzyregionalna przynosi lepsze efekty. Z tym faktem można połączyć wyraźny wzrost aktywności na arenie międzynarodowej jednostek samorządowych i rozwój „dyplomacji oddolnej” lub „paradyplomacji”. W swojej istocie współpraca regionalna i transgraniczna stanowią integralną część polityki zagranicznej danego państwa (Raś, 2016).

Właśnie w działaniach na niższych, lokalnych szczeblach należy dostrzec potencjał działań konsułów honorowych i znaleźć analogiczne zasady rządzące ewolucją tychże funkcji.

Na terytorium Polski, oprócz wydziału konsularnego Ambasady Włoch w Warszawie, działa pięć włoskich konsulatów honorowych: w Gdyni, Krakowie, Poznaniu, Wrocławiu i Szczecinie; oraz dwie agencje konsularne – w Zielonej Górze i Bielsku-Białej.

¹ Nazwa nadana Republice Włoskiej przez antonomazję – oznacza „piękny kraj” i nawiązuje do twórczości Dantego i Petrarci.

Kultura w działaniach dyplomatycznych

Wraz z popularyzacją, na początku lat 90. XX wieku, koncepcji *soft power*, coraz częściej dostrzegano, że kultura jest użytecznym narzędziem w nawiązywaniu i utrzymywaniu przyjaznych stosunków międzynarodowych (Nye, 2007; Michałowska, 2007). Propagowanie kultury i dyplomatyczne działania kulturalne pozytywnie przekładają się na międzypaństwowe relacje – zarówno społeczne, jak i ekonomiczne – chociaż wartości kultury nie można przeliczyć na dobra materialne, tak jak nie można przewidzieć sposobu i zakresu jej przyjęcia przez odmiennych kulturowo odbiorców (Zenderowski, Cebul, Krycki, 2010). Praktyczna pomoc konsula honorowego w kwestiach doboru środków, narzędzi, instrumentów i – ogólnie pojętych – możliwości współpracy kulturalnej między państwami wydaje się w tym zakresie nieoceniona.

Stosunki dwustronnej współpracy kulturalnej między Włochami a Polską reguluje Umowa o współpracy w dziedzinie kultury i edukacji z 12 lipca 2005 roku, która zastąpiła umowę z 1965 roku. Ponadto, w roku 2016 roku, został podpisany program wykonawczy, określający priorytety współpracy dwustronnej w dziedzinie nauczania języka, promocji kinematografii, teatru, literatury oraz współpracy naukowej w latach 2016–2019 (Protokół, 2016). Program ten uściśla i precyzuje priorytety włoskiej dyplomacji kulturalnej.

Włoska *Farnesina*² definiuje kulturę jako „(...) fundamentalny element włoskiej tożsamości na świecie, stanowiący materialne i niematerialne dziedzictwo, z którego można czerpać, aby sprostać wyzwaniom współczesnego świata” (Ministero, 2019a). Wśród najważniejszych narzędzi polityki zagranicznej wymienia się przede wszystkim język włoski i badania naukowe. Podmiotem zarządzającym wszystkimi instytucjami oraz inicjatywami promocji kulturalnej – prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej – kieruje Zarząd Generalny ds. Promocji Systemu Krajowego (Direzione Generale per la promozione del Sistema Paese).

Według włoskiego MSZ działania, które stanowią podstawę realizacji misji dyplomacji kulturalnej, to:

1. Współpraca kulturalna. Włochy aktywnie prowadzą wymianę z międzynarodowymi instytucjami i organizacjami, w szczególności z Organizacją Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury UNESCO, przede wszystkim w celu wspierania wielostronnych działań w ramach współpracy kulturalnej.
2. Misje archeologiczne. Są one nie tylko ważnym działaniem naukowym i badawczym, ale stanowią także cenne narzędzie szkoleniowe oraz transferu technologii. Ponadto działalność ta stanowi również element aktywnego udziału w dialogu międzykulturowym w wielu obszarach geograficznych, gdzie misje archeologiczne są jedynym przejawem włoskiej obecności w danym regionie.
3. Restytucja dóbr kultury. Włochy należą do państw najbardziej dotkniętych nielegalnym eksportem dóbr kultury i archeologii. Odzyskiwanie dóbr kulturalnych i zapobieganie nielegalnemu obrotowi dzieł sztuki to działalność wspólna Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej (*Ministero degli Affari Esteri e della*

² Metonimia włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Nazwa pochodzi od siedziby ministerstwa, którym od 1940 r. jest Palazzo della Farnesina, należącego niegdyś do rodu Farnese.

Cooperazione Internazionale), Ministerstwa Kultury (*Ministero per i beni e le attività culturali*), jednostki policyjnej wyspecjalizowanej w dziedzinie ochrony dziedzictwa narodowego i dóbr kultury (*Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale*), włoskich placówek dyplomatycznych za granicą i przedstawicielstw zagranicznych we Włoszech.

4. Promocja języka włoskiego, która odgrywa rolę priorytetową dla włoskiej polityki zagranicznej i jest jednym z głównych narzędzi działania dyplomacji kulturalnej. Z analiz danych włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej wynika, że ponad dwa miliony cudzoziemców wybiera naukę języka włoskiego jako pierwszego języka obcego, a główną motywacją do tego jest lepsze poznanie i zrozumienie kultury Włoch. Włoska dyplomacja traktuje język jako medium w poznaniu kraju. Stąd też wiele inicjatyw związanych z jego promocją, wśród których najważniejszym wydarzeniem jest Tydzień Języka Włoskiego na Świecie (*La Settimana della Lingua Italiana nel Mondo*), podczas gdy inne państwa organizują paralelne wydarzenia pod hasłem Tygodnia Kultury.
5. Włoskie szkoły za granicą. Sieć zagranicznych placówek oświatowych jest źródłem promocji języka i kultury włoskiej, a także zachowania tożsamości kulturowej dzieci obywateli włoskich i obywateli włoskiego pochodzenia.
6. Działalność uniwersytecka i akademicka. Jest to przede wszystkim działanie na rzecz internacjonalizacji włoskiego systemu szkolnictwa wyższego i wsparcia międzynarodowych inicjatywy współpracy między włoskimi i zagranicznymi uczelniami wyższymi. Działania w tym zakresie skupiają się przede wszystkim na pomocy w nawiązywaniu porozumień międzyakademickich, wsparciu mobilności studentów i kadry, przyznawaniu stypendiów dla obcokrajowców. Tego rodzaju działalność świadczy o wspieraniu, tradycyjnych dla Włoch, narzędzi dyplomacji, jakimi są relacje na poziomie uniwersyteckim.
7. Wymiana młodzieżowa – wspierane projekty mają na celu promowanie wymiany kulturalnej i stworzenie ponadnarodowych partnerstw dla wzbogacenia programu nauczania dla młodych Włochów i obcokrajowców, w wieku od 18 do 30 lat, we Włoszech i za granicą.

Najważniejszymi instytucjami realizującymi zadania dyplomacji kulturalnej są Włoskie Instytuty Kultury (*Istituto Italiano di Cultura*), które zajmują się relacjami z instytucjami kulturalnymi w państwach akredytujących oraz swoją działalnością promują kulturę i język włoski. Działające w 61 państwach 83 Włoskie Instytuty Kultury to główne narzędzie włoskiego *soft power*. Instytuty podejmują się organizacji wydarzeń związanych ze sztuką, muzyką, kinem, literaturą, teatrem, tańcem, modą, projektowaniem, fotografią i architekturą. Instytuty Kultury organizują również w swoich siedzibach kursy języka i kultury włoskiej.

Flagowym projektem Włoskich Instytutów Kultury jest Tydzień Języka Włoskiego na Świecie (*La Settimana della Lingua Italiana nel Mondo*). W październikowe wydarzenie, odbywające się cyklicznie od 2001 roku, zaangażowana jest cała sieć kulturalna i dyplomatyczna. Inicjatywa powstała w wyniku porozumienia między Ministerstwem Spraw Zagranicznych i Współpracy Międzynarodowej z *Accademia della Crusca*³. Program wydarzeń w ramach Tygodnia Kultury układany jest wokół jednego tematu – motywu przewodniego. W roku 2018 był to „Język włoski

³ Włoska Narodowa Akademia Lingwistyczno-Literacka.

i sieć, sieci dla języka włoskiego” (*L'italiano e la rete, le reti per l'italiano*); rok wcześniej – „Włoski język filmowy i w filmie” (*L'italiano al cinema, l'italiano nel cinema*) (Ministero, 2019b). Cała inicjatywa skoncentrowana jest na upowszechnianiu języka włoskiego.

W swoje działania Instytuty Włoskie angażują lokalne instytucje kulturalne oraz wielu pisarzy, poetów, artystów, intelektualistów i pracowników akademickich, organizując szereg spotkań, konferencji, odczytów czy warsztatów. Od 2013 roku temat Tygodnia Języka Włoskiego skupiony jest wokół sektorów przemysłu kulturalnego i kreatywnego – podkreśla się ścisły związek między językiem a kreatywnością (Ministero, 2019c).

Przykłady działań w Szczecinie

Funkcja konsula honorowego w Szczecinie powierzona została w 2016 roku Angelowi Relli, kierownikowi i założycielowi Katedry Italianistyki na Wydziale Teologicznym Uniwersytetu Szczecińskiego. Katedra Italianistyki, która powstała w roku 2006, jest efektem współpracy uniwersytetów w Szczecinie i Bari. Główną intencją, jaka przyświecała stworzeniu zarówno Katedry, jak i kierunku italianistyka z elementami studiów nad chrześcijaństwem (na pierwszym i drugim stopniu), było umożliwienie poznania i krzewienia języka, kultury i literatury włoskiej. Już samo uruchomienie kierunku, długo przed nadaniem Relli funkcji konsula honorowego, można zaklasyfikować jako działania dyplomatyczne, które doskonale wpisują się w wymienione powyżej główne priorytety włoskiej polityki zagranicznej. Podstawowymi zadaniami italianistyki na US, oprócz wspomnianej nauki języka i kultury Włoch, są: umocnienie obecności kultury włoskiej w środowisku literackim i humanistycznym Szczecina i regionu zachodniopomorskiego oraz umożliwienie wymiany studenckiej i zagranicznych praktyk i staży. Katedra Italianistyki podpisała do tej pory umowy w ramach programu Erasmus z dwudziestoma uniwersytetami we Włoszech, dwoma w Chorwacji i Grecji, po jednym w Niemczech, w Hiszpanii, Turcji i na Litwie (stan na styczeń 2019 roku; A. Rella, komunikacja osobista, styczeń 2019).

Angelo Rella mieszka w Szczecinie od roku 2004. W latach 2010–2016 był korespondentem konsularnym Włoch. Głównym motywem nadania mu funkcji korespondenta konsularnego była rozwijająca się współpraca kulturalna i akademicka, potencjał do współpracy ekonomicznej oraz włoskie zaangażowanie w budowę Terminalu LNG⁴ im. Prezydenta Lecha Kaczyńskiego w Świnoujściu (A. Rella, komunikacja osobista, styczeń 2019).

Rella przez 7 lat pełnił funkcję honorową bez własnej siedziby, co zmieniło się 20 czerwca 2017 roku. Wraz z przyznaniem biura konsularnego otrzymał on nowe obowiązki, ale przede wszystkim uzyskał rangę konsula honorowego. Zadania powierzone agentowi konsularnemu, w przypadku województwa zachodniopomorskiego, nie różnią się diametralnie, gdyż Rella swoją początkową funkcję pełnił z pełnymi prawami i obowiązkami konsula honorowego (*Limitazione*, 2016).

W województwie zachodniopomorskim zadania konsula honorowego obejmują współpracę regionalną oraz lokalną.

⁴ LNG z ang. Liquefied Natural Gas.

W roku 2008 została podpisana umowa o współpracy między województwem zachodniopomorskim a regionem Apulia. W ramach tej współpracy zorganizowano wiele wydarzeń kulturalnych, spośród których do najważniejszych Rella zalicza wystawę prac Tarshita⁵ *Sztuka dla Nowej Ludzkości* w Muzeum Narodowym w Szczecinie (2010).

Współpraca obu regionów nie ogranicza się jedynie do płaszczyzny kulturalnej. W trakcie planowania i projektowania najmłodszej szczecińskiej uczelni – Akademii Sztuki w Szczecinie – została zorganizowana wizyta studyjna do Konserwatorium Muzyki Niccolò Piccinni w Bari, w celu poznania dobrych praktyk i pozyskania włoskiego *know-how*.

Szczecin i Bari od września 2004 roku są miastami partnerskimi. Porozumienie zostało zawarte przede wszystkim po to, by wspierać współpracę między ośrodkami naukowymi. Istotnym elementem współpracy jest położenie geograficzne obu miast, co daje również możliwości współpracy gospodarczej i biznesowej. Kooperację tę obrazują wydarzenia: Polsko-Włoski Festiwal Jazzowy Me.Ba (2011–2013) oraz wystawa „Quasi Vero! Dawne kostiumy sceniczne i koncert Włoskie melodie. Opera, Operetka i Pieśni Neapolitańskie” (2016).

Angelo Rella, pod auspicjami Ambasady Włoch w Warszawie, zainicjował w 2007 roku autorski projekt naukowo-dydaktyczny „Cały Szczecin mówi po włosku”. W projekt włączone zostały szczecińskie przedszkola oraz szkoły podstawowe i średnie. Inicjatywa ma na celu wsparcie nauki języka i kultury włoskiej. Zaangażowane placówki wspierają także podejmowane w regionie inicjatywy związane z wymianą kulturalną.

Do największych wydarzeń, organizowanych przez konsulat honorowy, należy wspomnieć wcześniej inicjatywę koordynowaną przez Włoskie Instytuty Kultury: „Tydzień Języka Włoskiego na Świecie”. Rokrocznie, od 2008 roku, w Szczecinie, w ramach wydarzenia, organizowane są konferencje, wystawy i koncerty. Program tworzony jest lokalnie, we współpracy z Katedrą Italianistyki, według wytycznych ministerialnych wskazujących temat w danym roku. Pozostawienie realizacji programu lokalnego konsulowi honorowemu świadczy w istocie o intencji jak najlepszego doboru repertuaru (właściwego dla danego miejsca).

Współpraca konsulatu honorowego z Włoskimi Instytutami Kultury nie ogranicza się jedynie do tygodniowego festiwalu. Podejmowane lokalnie inicjatywy są niejako przedłużeniem i rozszerzeniem terytorialnym aktywności Instytutów w Polsce, których obecne siedziby znajdują się w Warszawie i Krakowie.

Wśród takich projektów wymienić należy:

- wystawę prac Fernandy Mancini⁶ *Przestrzeń, przedmioty, fragmenty. W obszarze sacrum (Lo Spazio Le Cose I Frammenti. Sul Terreno del Sacro)* w Muzeum Narodowym w Szczecinie (2011),
- recital operowy *L'Opera Italiana: La Grande Stagione del Bel Canto* na Zamku Książąt Pomorskich w Szczecinie (2012),
- koncert Maura Mariego *Wielkie utwory muzyczne kina włoskiego* w Filharmonii im. Mieczysława Karłowicza w Szczecinie (2013),

⁵ Tarshito – włoski artysta, urodzony w regionie Apulia. Absolwent architektury Uniwersytetu we Florencji. W swojej twórczości inspirowane jest kulturą Indii i medytacją. Jego prace wystawiane były m.in. we Włoszech, Nepalu, Indiach.

⁶ Fernanda Mancini – włoska artystka, urodzona w Rzymie, absolwentka Akademii Sztuk Pięknych w Berlinie i rzymskiego uniwersytetu „La Sapienza”, gdzie obroniła pracę filozoficzną o Emanuele Severino. Jej prace wystawiane były m.in. we Włoszech, Niemczech i Polsce.

- wystawę prac Fernandy Mancini *Symbol. Wyobrażenie Możliwego Spotkania* w Domu Kultury 13 Muz w Szczecinie (2018),
- międzynarodową konferencję interdyscyplinarną „Religio. Intymność a zewnętrzność” na Wydziale Teologicznym US (2018).

Inicjatywą szczególnie związaną z działalnością sieci włoskich konsulów honorowych w Polsce jest *Cinema Italia Oggi* – przegląd nowego kina włoskiego. Wydarzenie zainicjowane w 2011 roku jest odpowiedzią na wyjątkowo wysokie zainteresowanie, jak zauważyli organizatorzy „Tygodnia Języka Włoskiego”, kinem włoskim w Polsce. Od 2017 roku również sześciu konsulów honorowych organizuje pokazy w miastach swojej działalności – w Warszawie, Krakowie, Wrocławiu, Poznaniu, Lublinie i Szczecinie. W Szczecinie przegląd filmowy organizowany jest od roku 2017. Na miejsce wydarzenia wybrano kino Pionier. Wybór ten nie był przypadkowy – jest to bowiem najdłuższe działające na świecie kino studyjne, wpisane do *Księgi rekordów Guinnessa*. Świadczy to o znaczeniu nie tylko doboru filmów (wybierane są one przez organizatorów z listy propozycji wysuniętych przez włoski resort spraw zagranicznych – filmy są dobierane w ten sposób, by następnie mogły być potencjalnie sprzedane polskim dystrybutorom), ale i samej lokalizacji, która ma wpływ na samo postrzeganie festiwalu przez mieszkańców.

Najmłodszą inicjatywą podejmowaną przez konsula honorowego w Szczecinie jest włączenie się w obchody „Tygodnia kuchni włoskiej na świecie” – organizowanego przez Ambasadę Włoch w Polsce, Narodową Agencję Turystyki Włoskiej, Włoską Izbę Handlową oraz Włoskie Instytuty Kultury. Inicjatywa ma na celu promowanie włoskiej sztuki kulinarnej.

Podsumowanie

Znacząca większość podejmowanych przez konsula honorowego przedsięwzięć organizowana jest we współpracy z Uniwersytetem Szczecińskim oraz regionem Apulia. Wynika to nie tylko z podpisanych porozumień dwustronnych, ale i proweniencji oraz pracy zawodowej samego konsula. W dyrektywie dotyczącej powoływania konsulów honorowych istotną kwestią jest wykonywany przez kandydata zawód. Nie może ani kolidować, ani ujmować randze tego stanowiska. W przypadku Relli praca zawodowa wspomaga i wzmacnia jego inicjatywy w omawianym województwie – zarówno jeśli chodzi o liczbę odbiorców, jak i jakość oraz znaczenie prowadzonych działań. Natomiast południowe korzenie i koneksje z Apulią sprzyjają nawiązywaniu relacji oficjalnych, administracyjnych. Można przypuszczać, że wymienione czynniki nie pozostały bez znaczenia przy wyborze kandydata na stanowisko konsula honorowego w Szczecinie.

W artykule zostały wskazane jedynie niektóre przykłady podejmowanych przez konsula honorowego działań w województwie zachodniopomorskim. Łatwo zauważyć, że wszystkie one wpisują się w priorytety polityki zagranicznej włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, ze szczególnym uwzględnieniem promocji języka.

Wachlarz wybranych inicjatyw, podjętych w ciągu 10 lat istnienia przedstawicielstwa włoskiego w Szczecinie, pokazuje istotę i znaczenie polityki oddolnej i paradyplomacji. Nietrudno zauważyć, że zainicjowane stosunki kulturalne rozwinęły relacje w ogóle, rozszerzając się na współpracę handlową i gospodarczą (Michałowska, 2010; Ocieпка, 2008). Zróżnicowane formy

uprawiania paradyplomacji kulturalnej warunkują i umożliwią pojawianie się nowych form współpracy, chociażby w gałęzi przemysłu stoczniowego.

Choć sama aktywność kulturalna nie ma *stricte* materialnej motywacji, to zależność kulturalno-ekonomiczna jest oczywista (Cummings, 2003; Haigh, 2001). Zauważyć można współzależność działalności gospodarczej i działań kulturalnych – oba zjawiska warunkują się wzajemnie. Kultura stanowi społeczny komponent gospodarki – przy czym działania w obszarze kultury potrzebują ekonomicznego wsparcia. Równocześnie sama kultura staje się wzmacniającym rozwój mechanizmem gospodarczym.

Bibliografia

- Carta, M. (2004). Strutture territoriali e strategie culturali per lo sviluppo locale. *Economia della Cultura*, 14 (1), 39–56.
- Circolare del Ministero degli Affari Esteri 2010, nr 3.
- Cummings, M. (2003). *Cultural Diplomacy and the United States Government: A Survey*, Center for Arts and Culture. Washington: Center for Arts and Culture.
- Haigh, A. (2001). Co to jest dyplomacja kulturalna? W: C. Lewandowski (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Il Console Onorario in Italia* (2012). Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Konwencja Wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r. Dz.U. 1982, nr 13, poz. 98.
- Limitazione delle funzioni del titolare del Consolato onorario in Stettino (Polonia) (2016). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 261.
- Michałowska, G. (2007). Międzynarodowe stosunki kulturalne. W: K. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka. Podstawy nauk politycznych*. Warszawa: ASPRA-JR.
- Michałowska, G. (2010). Istota i geneza międzynarodowych stosunków kulturalnych. W: A. Ziętek (red.), *Międzynarodowe stosunki kulturalne. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Poltext.
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2019a). Pobrane z: www.esteri.it (30.01.2019).
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2019b). Pobrane z: https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2017/12/2017_12_settimana_della_lingua_italiana_nel_mondo_i_titoli_delle_edizioni.pdf (30.01.2019).
- Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (2019c). Pobrane z: https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/cultura/promozionelinguaitaliana/settimanalinguaitaliana (30.01.2019).
- Nye, J. (2007). *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Ociepka, B. (red.) (2008). *Dyplomacja publiczna*. Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Protokół z posiedzenia polsko-włoskiej komisji do spraw kultury i edukacji (2016). Pobrane z: https://ambvarsavia.esteri.it/ambasciata_varsavia/resource/doc/2016/11/wochy_67a_polski.pdf (30.01.2019).
- Raś, M. (2016). *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Ruggeri S. (red.) (2013). *Storia & Diplomazia. Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri*. Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Sfregola, D.G. (red.) (2016). *Il Console Onorario In Italia*. Roma: Ministero degli Affari Esteri.
- Staniszewski, W.S. (1997). Rozwój Historyczny Instytucji Konsula Honorowego. *Roczniki Nauk Prawnych*, 7, 225–242.
- Annuario Diplomatico Consolare* (2010). Roma: Unione dei Consoli Onorari in Italia.

- Strzałka, K. (2014). Rozwój instytucji konsula honorowego w praktyce dyplomatycznej Włoch. W: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*. Kraków: Instytut Multimedialny.
- Sutor, J. (2000). *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa: LexisNexis.
- Trafas, T. (2014). Funkcja konsula honorowego w świetle polskich uregulowań – dylematy teorii i praktyki. W: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*. Kraków: Instytut Multimedialny.
- Unione dei Consoli Onorari Italiani nel Mondo (2019). Pobrane z: www.ucoi.it (30.01.2019).
- Zdebski A. (2014). Praktyczne aspekty sprawowania funkcji konsula honorowego w państwie przyjmującym, a Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych. W: P. Czubik, W. Burek (red.), *Wybrane zagadnienia współczesnego prawa konsularnego (z perspektywy prawa i praktyki międzynarodowej oraz polskiej)*. Kraków: Instytut Multimedialny.
- Zenderowski, R., Cebul, K., Krycki, M. (2010). *Międzynarodowe stosunki kulturalne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

„Zielone ludziki” w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej w drugiej dekadzie XXI wieku

MARLENA POKRZYWIŃSKA

MGR

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Studiów Międzynarodowych
e-mail: marlena.janiga@uwr.edu.pl

Słowa kluczowe Rosja, zielone ludziki, Grupa Wagnera, najemnicy

Abstrakt Celem niniejszego artykułu jest analiza roli „zielonych ludzików” w polityce zagranicznej Rosji w świetle obowiązujących norm prawnych regulujących kwestię najemnictwa oraz paramilitarnych ugrupowań. Motywy, jakimi kierował się Kreml przy wykorzystaniu nielegalnych sił do osiągnięcia celów politycznych, zostały rozpatrzone przez pryzmat procesu decyzyjnego w ramach metody decyzyjnej. Dodatkowo, dla zrozumienia kontekstu prawnego zaangażowania nieoficjalnych sił w polityce zagranicznej, pomocna była metoda instytucjonalno-prawna. W niniejszym artykule podjęto próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jaka jest rola „zielonych ludzików” w polityce zagranicznej Rosji? Jakie jest oficjalne stanowisko Kremla w związku z wykorzystaniem najemników, kontraktorów? Jakie są przyczyny zaangażowania przez Rosję nieoficjalnych sił poza granicami państwa? Warto zaznaczyć, że trend w komercjalizacji bezpieczeństwa oraz w prowadzeniu konfliktów przez pośredników stał się widoczny na początku XXI wieku na świecie. Nie tylko Rosja zdecydowała się na tego typu usługi, albowiem USA, Wielka Brytania czy Francja delegują część zadań pierwotnie przypisanych siłom zbrojnym na prywatne podmioty. Przejawy działalności najemników na rzecz Federacji Rosyjskiej zostały rozpatrzone na przykładach Ukrainy, Wenezueli, Republiki Środkowoafrykańskiej oraz Syrii.

„Little green men” in the foreign policy of the Russian Federation in the second decade of the 21st century

Keywords Russia, little green men, the Wagner Group, mercenaries

Abstract The purpose of this article is to analyze the role of “little green men” in the Russian foreign policy in the light of legal norms regulating use of mercenaries and paramilitary groups. The author examined the Kremlin’s motives to use illegal forces to achieve political goals from the perspective of the decision-making process. In addition, the institutional and legal method was helpful to understand the legal context of the involvement of unofficial forces in foreign policy. This article attempts to answer the following research questions: what is the role of “little green men” in the Russian foreign policy? What is the Kremlin’s official attitude towards

the use of mercenaries and contractors? What are the reasons for engagement of unofficial forces outside Russia? It is worth noting that a trend of the commercialization of security and conflicts managed by intermediaries became visible at the beginning of the 21st century in the world. Not only Russia has decided on this type of service, because the USA, Great Britain or France delegate some of the tasks originally assigned to the armed forces to private entities. Signs of mercenary activity for the Russian Federation have been described on the examples of Ukraine, Venezuela, the Central African Republic and Syria.

Wprowadzenie

Od kilku lat można zaobserwować nową jakość w prowadzeniu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, a mianowicie pojawienie się „zielonych ludzików” w rosyjskich strefach wpływów. Wykorzystywane przez Rosjan siły budzą liczne kontrowersje wśród uczestników stosunków międzynarodowych. „Zielonym ludzikom” Federacja płaci za usługi przypisane pierwotnie siłom zbrojnym państwa. Uzasadnione wątpliwości budzi jednak tożsamość tych osób. Nie są to bowiem tylko osoby cywilne zwerbowane przez Rosjan, ale również żołnierze rosyjscy, którzy „oficjalnie”, wraz z rozpoczęciem pracy najemnej, odchodzą z wojska, a wraz z zakończeniem powierzonego zadania zostają na nowo wcieleni w szeregi wojska. „Zielone ludziki” to między innymi żołnierze regularnych sił zbrojnych Rosji bez oznaczeń wojskowych i państwowych (Vassylenko, 2014). Od początku konfliktu żołnierze rosyjscy ukrywali swoją prawdziwą tożsamość na Ukrainie, działając poza normami prawa międzynarodowego. Takie działanie wpisuje się w rosyjską wojnę informacyjną.

Autorka artykułu poddała analizie rolę „zielonych ludzików” w polityce zagranicznej Rosji w drugiej dekadzie XXI wieku. W tym okresie dostrzeżono nowy element prowadzenia polityki przez Kreml poza granicami państwa. Nieoficjalna aktywność Rosjan była widoczna w Syrii po wybuchu wojny, a więc po 2011 roku. W międzyczasie zaangażowano prorosyjskich separatystów oraz „zielone ludziki” podczas konfliktu na Ukrainie, a w późniejszym czasie również w Republice Środkowoafrykańskiej i Wenezueli. Do zbadania omawianego zjawiska odwołano się do istniejących aktów prawnych, m.in. do konstytucji oraz kodeksu karnego Rosji, a także do I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich, wykorzystując metodę instytucjonalno-prawną. Motywy, którymi kierował się Kreml przy wykorzystaniu nielegalnych sił do osiągnięcia celów politycznych, zostały poddane analizie przez pryzmat procesu decyzyjnego w ramach metody decyzyjnej. Autorka podjęła próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jaka jest rola „zielonych ludzików” w polityce zagranicznej Rosji? Jakie jest oficjalne stanowisko Kremla w związku z wykorzystaniem najemników, kontraktorów? Jakie są przyczyny angażowania przez Rosję nieoficjalnych sił poza granicami państwa? Należy podkreślić, że komercjalizacja bezpieczeństwa oraz prowadzenie konfliktów przez pośredników są coraz bardziej popularne. Wynika to z zestawienia zysków i strat, którego dokonują aktorzy na arenie międzynarodowej. Ten trend został również zauważony przez badaczy zarówno w Polsce, jak i zagranicą. Pojęciem szeroko rozumianej prywatyzacji wojny na świecie zajmują się badacze z różnych ośrodków naukowych m.in. R. Uessler (2008), J. Ásmundsson (2007), D. Avant (2012), P.W. Singer (2001/2002), S. Fitzsimmons (2010). W Polsce badaczami zajmującymi się tym zagadnieniem są m.in. Marek Madej (2008), Marcin Terlikowski (2008) oraz Filip Bryjka (2016).

Status prawny „zielonych ludzików”

Przechodząc do kwestii teoretycznych, należy przybliżyć definicję najemnika, którą można znaleźć w 47 artykule I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 roku. Określenie „najemnik” dotyczy każdej osoby, która:

- a) została specjalnie zwerbowana w kraju lub za granicą do walki w konflikcie zbrojnym;
- b) rzeczywiście bierze bezpośredni udział w działaniach zbrojnych;
- c) bierze udział w działaniach zbrojnych głównie w celu uzyskania korzyści osobistej i otrzymała od strony konfliktu lub w jej imieniu obietnicę wynagrodzenia materialnego wyraźnie wyższego od tego, które jest przyrzeczone lub wypłacane kombatantom mającym podobny stopień i sprawującym podobną funkcję w siłach zbrojnych tej strony;
- d) nie jest obywatelem strony konfliktu ani stałym mieszkańcem terytorium kontrolowanego przez stronę konfliktu;
- e) nie jest członkiem sił zbrojnych strony konfliktu;
- f) nie została wysłana przez państwo inne niż strona konfliktu w misji urzędowej jako członek sił zbrojnych tego państwa (Protokół dodatkowy, 1977, art. 47).

Warto dodać, że w świetle Protokołu dodatkowego najemnicy nie mają prawa do statusu kombatanta oraz jeńca wojennego, a więc nie są chronieni przez międzynarodowe prawo humanitarne w czasie konfliktów zbrojnych. Jedynie podstawowe prawa człowieka, które są niezbywalne, obejmują pojmanego najemnika: prawo do życia, a także zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania bądź prawo do rzetelnego procesu sądowego (Beyani, Lilly, 2001, s. 15).

Kontrowersje budzi przede wszystkim status prawny najemników. Istnieją dwie konwencje, które zakazują najemnictwa. Jest to Konwencja o eliminacji najemnictwa w Afryce z 1977 roku, podpisana przez państwa członkowskie Organizacji Jedności Afrykańskiej. Zakres konwencji jest niezwykle wąski, gdyż odnosi się jedynie do aktów, których celem jest obalenie uznanej władzy i podważanie integralności terytorialnej państwa (Lilly, 2000, s. 27). W pierwszym artykule Konwencji jest również powtórzony zapis z I Protokołu dodatkowego do Konwencji genewskich dotyczący terminu „najemnik”. Ponadto zostało podkreślone, że każdy, kto zajmuje się najemnictwem, dopuszcza się przestępstwa przeciwko pokojowi i bezpieczeństwu w Afryce i powinien być ukarany. W przypadku, gdy dojdzie do złamania któregoś z zapisów Konwencji, sądownictwo krajowe powinno wydać jak najbardziej surowy wyrok, włączając w to karę śmierci (Convention, 1977, art. 1, art. 7).

Obowiązujące regulacje międzynarodowe dotyczące zakazu najemnictwa zostały opracowane przez Zgromadzenie Generalne Organizacji Narodów Zjednoczonych 4 grudnia 1989 roku. Międzynarodowa konwencja przeciwko rekrutacji, finansowaniu i szkoleniu najemników przedstawia podobną definicję najemnika do tych, które są zaprezentowane w wyżej wymienionych aktach prawnych. Należy podkreślić, że żaden ze stałych członków Rady Bezpieczeństwa nie jest sygnatariuszem powyższej Konwencji, czego skutkiem jest niska skuteczność w egzekwowaniu jej postanowień. Ponadto dokument nie zabrania całkowicie najemnictwa, a jedynie wszelkiego rodzaju działań wymierzonych w obalenie bądź podważenie porządku konstytucyjnego i integralności terytorialnej państwa (International convention, 1989, art. 1).

W ramach rosyjskiej legislacji najważniejszym aktem, który w sposób pośredni reguluje kwestię najemnictwa, jest Konstytucja Federacji Rosyjskiej, a mianowicie art. 13, który penali-

zuje tworzenie formacji zbrojnych (Konstytucja Federacji Rosyjskiej, 1993, art. 13), natomiast bezpośrednio odniesienie do kwestii najemnictwa można znaleźć w kodeksie karnym, który zakazuje rekrutowania, szkolenia, finansowania najemników, a także korzystania z ich usług w czasie konfliktów zbrojnych, za co grozi kara pozbawienia wolności od lat czterech do ośmiu. Uczestnictwo najemników w konfliktach zbrojnych grozi natomiast pozbawieniem wolności od lat trzech do siedmiu (Criminal Code, 1996, art. 359). Jak wynika z przytoczonych aktów prawnych, najemnictwo jest nielegalne, w rezultacie politycy kremlowscy zezwalają na sprzeczne z prawem federalnym praktyki najemnicze w ramach polityki zagranicznej.

Zaangażowanie „zielonych ludzików” poza granicami Rosji

Aktywność rosyjskich „zielonych ludzików” można zaobserwować m.in. na Ukrainie, w Syrii, Republice Środkowoafrykańskiej oraz w Wenezueli. Zaczynając od konfliktu na Ukrainie, warto zauważyć, że jest on inspirowany oraz utrzymywany przez prorosyjskich separatystów oraz najemników. Od upadku ZSRR Ukraina stanowiła istotny element w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej. Dla polityków z Kremla celem strategicznym jest utrzymanie jej w rosyjskiej strefie wpływów. Główną przyczyną działań w tym kierunku jest geostrategiczne położenie tego państwa. Ambicje rosyjskich polityków nie pozwalają Ukrainie na samostanowienie oraz na zbliżenie się do instytucji Europy Zachodniej. Traktowana jest ona przez Kreml jako terytorium zależne od Federacji Rosyjskiej, a w przekonaniu ideologów rosyjskich polityka prowadzona przez oba państwa powinny być tożsama. W rezultacie dla rosyjskich polityków nie do przyjęcia jest możliwość usamodzielnienia się Ukrainy przez prowadzenie polityki proeuropejskiej, co wiązałoby się ze spadkiem znaczenia Rosji na arenie międzynarodowej. Ponadto oba państwa są ze sobą silnie powiązane wspólną religią, historią, kulturą, językiem. To tylko umacnia przekonanie decydentów w Federacji Rosyjskiej o Ukrainie jako rosyjskiej strefie wpływów. Tym samym politycy rosyjscy uzurpują sobie prawo do kierowania polityką zewnętrzną Ukrainy. Wojna hybrydowa, która toczy się na jej wschodzie, nie wpisuje się wyłącznie w kategorię regularnego konfliktu zbrojnego. Sama nazwa wskazuje na łączenie wielu metod działań zbrojnych, m.in. działań regularnych, niekonwencjonalnych, cybernetycznych, prowadzonych nie tylko przez państwa, ale również przez podmioty pozapaństwowe (Skoneczny, 2015, s. 42). Nie ulega wątpliwości, że oddziały separatystów są wspierane przez rosyjskich wojskowych, którzy podczas konfliktu wykazują się nabytymi w wojsku umiejętnościami, wiedzą i doświadczeniem. Oficjalnie Rosja nie przyznaje się do uczestnictwa swoich obywateli w działaniach zbrojnych, odwołując się do aktów prawnych zakazujących takiej aktywności. Mimo to Kremlowi zarzuca się rekrutowanie, finansowanie, zaopatrywanie i szkolenie najemników biorących udział w walkach na terytorium Ukrainy. Rekrutują ich komisje wojskowe oraz organizacje, których członkami są weterani. Następnie najemnicy są wyposażani w stary sprzęt radziecki oraz szkoleni na rosyjskich poligonach. Ich wynagrodzenie waha się pomiędzy 60–150 tys. rubli każdego miesiąca – w zależności od doświadczenia i umiejętności (Bryjka, 2016, s. 210).

Część najemników, którzy wykonują działania na rzecz Rosji, funkcjonuje w ramach Grupy Wagnera. Uznawana ona jest za prywatną firmę wojskową, aczkolwiek jak dotąd nie potwierdzono informacji na temat zarejestrowania takiegoż przedsiębiorstwa. Pośród prorosyjskich separaty-

stów Służby Bezpieczeństwa Ukrainy zidentyfikowały osoby powiązane z jednym człowiekiem – Dmitrijem Utkinem. SBU twierdzi, że ma listę 1500 członków grupy Wagnera – zarówno żyjących, jak i tych, którzy zginęli podczas konfliktu na Ukrainie i w Syrii. Dmitrij Utkin po przejściu na emeryturę w 2013 roku pojawił się w Syrii jako członek Slavonic Corps – firmy, dla której pracują w głównej mierze rosyjscy pracownicy, znanej przede wszystkim z działalności podczas wojny syryjskiej. Przydomek Wagner zyskał Utkin przypuszczalnie za sprawą swego umiłowania Trzeciej Rzeszy.

Podczas uroczystości z okazji Dnia Bohaterów Ojczyzny 9 grudnia 2016 roku Utkin został uhonorowany Orderem Męstwa. Rzecznik Kremla, Dmitrij Pieskow, potwierdził ten fakt, dodając, że order jest wręczany za wykazanie się odwagą podczas służby dla państwa (Gostev, 2016). Kontrowersyjny jest więc fakt, że emerytowany wojskowy, który od trzech lat nie pełnił służby, został odznaczony orderem za zasługi wobec ojczyzny. To oznacza, że Kreml jest świadomy działalności Wagnera, a co więcej – w pełni ją akceptuje, korzysta z jego usług, a także go docenia.

Znaczenie grupy Wagnera podkreśla się m.in. przez pryzmat ćwiczeń na poligonie sąsiadującym z 10. Brygadą Specnazu w miejscowości Molkino w Kraju Krasnodarskim. Archiwum satelitarne Google Earth pokazuje, że w połowie 2014 roku obóz szkoleniowy „wagnerowców” jeszcze nie istniał. Jeden z byłych pracowników Grupy zdradził, że na terenie obozu znajdują się około dwa tuziny namiotów z flagami ZSRR, które otoczone są płotem z drutem kolczastym. Ponadto w skład obozu wchodzi baraki mieszkalne, wieża strażnicza oraz kompleks szkoleniowy (Bingham, 2018). Szef Służby Bezpieczeństwa Ukrainy Wasyl Hrycak poinformował, że Grupa liczy około pięciu tysięcy członków. Dodatkowo według informacji zebranych przez SBU, Grupa Wagnera ma być finansowana m.in. z budżetu rosyjskiego. Tylko w 2017 roku „wagnerowcy” otrzymali 185 mln rubli. SBU uważa, że „wagnerowcy” są żołnierzami rosyjskimi (Mazur, 2018, s. 13).

W 2014 roku Grupa pojawiła się na Krymie, gdzie stopniowo przejmowała kontrolę nad miejscową infrastrukturą. Po aneksji Krymu przez Federację Rosyjską „wagnerowcy” wspierali swoimi działaniami prorosyjskich separatystów, destabilizując pracę ukraińskich sił w regionie. Według informacji służb ukraińskich Grupa Wagnera jest odpowiedzialna za zestrzelenie samolotu Il-76 w 2014 roku, w wyniku którego śmierć poniosło 49 ukraińskich żołnierzy, jak również za szturm lotniska w Ługańsku. Istnieje nagranie rozmowy pomiędzy Wagnerem a jego zastępcą Andrijem Troszewem z 14 lutego 2014 roku. Można z niego usłyszeć, jak Utkin oznajmia, że 11 najemników zostało rannych w walkach o Debalcewo dzień wcześniej oraz że zniszczone zostały dwa czołgi. Troszew zaznaczył, że ogólnie zostało rannych 66 najemników. Udało się ustalić, że rosyjscy najemnicy zarabiali miesięcznie 120 tys. rubli (około 1700 euro), wykonując swoje zadania na Ukrainie (Andrejewa, Ilias, 2018).

Grupa Wagnera brała także bezpośredni udział w działaniach zbrojnych w Syrii po stronie prezydenta Baszara al-Asada, m.in. w odbiciu Palmiry z rąk dżihadystów. Ich zadaniem było przeprowadzenie ofensywy w niebezpiecznych częściach miasta, aby zmniejszyć tym samym straty regularnych oddziałów wojsk walczących w Syrii. Zasługi członków Grupy zostały przypisane siłom zbrojnym Rosji (Global Security, 2019). Szacuje się, że od 2015 roku w Syrii zginęło co najmniej 62 najemników. Wagner zajmował się rekrutacją ochotników do walki w Syrii, gdzie zwerbował około 2500 mężczyzn. W konflikcie w Syrii ważną postacią jest biznesmen Jewgienij Prigożyn, blisko powiązany z Władimirem Putinem. Prigożyn był prawdopodobnie

zaangażowany wraz z siłami Asada w planowanie ataku na Syryjskie Siły Demokratyczne. Według licznych doniesień działalność biznesmena w Syrii odbywa się poprzez firmę Evro Polis Ltd., która została objęta amerykańskimi sankcjami. Evro Polis Ltd. na oficjalnej stronie internetowej Departamentu Skarbu USA została opisana jako „rosyjska firma, która podpisała kontrakt z rządem Syrii, by chronić syryjskie pola naftowe w zamian za uzyskanie 25% udziałów w wydobyciu ropy i gazu”. Prigożyn został oskarżony przez Amerykanów o ingerowanie w amerykańskie procesy polityczne i wyborcze. W uzasadnieniu oskarżenia podkreślono, że Prigożyn przeznaczył znaczne fundusze na Internet Research Agency w Sankt Petersburgu, uważaną za rosyjską fabrykę tzw. trolli internetowych (Mazur, 2018, s. 14). Przepuszczalnie za działalnością najemników stoi Kreml, który motywowany jest kwestią surowców naturalnych w Syrii oraz chęcią zachowania swojej dominującej pozycji w sektorze energetycznym.

Siły Wagnera pojawiły się również w Republice Środkowoafrykańskiej, w której toczy się wojna domowa. Najemnicy rosyjscy stanowią ochronę dla prezydenta państwa Faustin-Archange'a Touadéra, chronią także kopalnie złota i diamentów. Rosjanie nie tylko wysłali do Afryki swoich ludzi, ale również broń lekką oraz amunicję. Według danych Conflict Intelligence Team, Grupa Wagnera ma obóz szkoleniowy na terytorium Republiki Środkowoafrykańskiej, gdzie przebywa około 1400 najemników (Rybczyński, 2018). Oficjalnie Rosjanie twierdzą, że zależy im na przywróceniu pokoju w tym państwie poprzez wsparcie sił rządowych oraz wyszkolenie środkowoafrykańskiej armii, jednakże ich głównym motywem jest dostęp do surowców naturalnych, w które bogata jest RŚA. Motyw ten może być potwierdzony przez to, że siły rosyjskie prowadzą nieoficjalne rozmowy z rebeliantami, którzy posiadają władzę nad terenami zasobnymi m.in. w diamenty i uran. Przepuszczalnie negocjacje były udane, ponieważ wagnerowcy kontrolują wydobycie diamentów w okolicach Bernego, jak również wydobycie złota w kopalni Ndassima (Rybczyński, 2018). Obecności Rosjan nastawionych na osiągnięcie korzyści finansowych sprzyja słabość prezydenta Touadéra, a także jego strach przed utratą władzy. Uzależnienie prezydenta od sił rosyjskich widać nie tylko poprzez działalność Grupy Wagnera w RŚA, ale również poprzez postać Walerija Zacharowa, doradcy prezydenta Touadéra do spraw bezpieczeństwa, który jest powiązany z Prigożynem. Znamienne są słowa generała Stephena Townsenda, nominowanego przez Donalda Trumpa do dowodzenia amerykańskim dowództwem w Afryce, który powiedział, że obecność rosyjskich najemników na tym kontynencie jest drugim, zaraz po terroryzmie, największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa (Giglio, 2019). Słowa generała dotyczą nie tylko Republiki Środkowoafrykańskiej, ale również Sudanu i Libii, w których także odnotowano obecność rosyjskich najemników. Warto przypomnieć, że działalność wagnerowców nie tylko nie sprzyja zakończeniu wojny domowej, ale również jest nielegalna w świetle Konwencji o eliminacji najemnictwa w Afryce.

Rosyjscy najemnicy zostali także wysłani do przeprowadzenia operacji w Wenezueli. Decyzja o działalności najemniczej w tej części świata stanowi duży krok w postępującej zależności Kremla od „zielonych ludzików”. Przede wszystkim wynika to z bliskości geograficznej Stanów Zjednoczonych, będących państwem dominującym na obu kontynentach amerykańskich. Pierwsze informacje o obecności wagnerowców w Wenezueli pojawiły się w maju 2018 roku. Zadaniem najemników ma być zapewnienie bezpieczeństwa prezydentowi Nicolásowi Madurovi, nieuznanemu przez większość państw amerykańskich oraz europejskich. Głównym powodem wsparcia Madura przez Rosjan mają być wielomiliardowe pożyczki udzielone Wenezueli przez

Rosję, a także inwestycje w wenezuelskie siły zbrojne. W interesie Kremla jest niedopuszczenie do władzy Juana Guaida, który ogłosił się tymczasowym prezydentem w związku z narastającym napięciem w państwie oraz pogarszającą się sytuacją gospodarczą, społeczną, polityczną. Zaangażowanie Rosji w Wenezueli wynika również z poparcia Guaida przez Stany Zjednoczone, które zdaniem polityków rosyjskich prowadzą imperialistyczną politykę, przyczyniając się do licznych konfliktów. Nie mniejsze znaczenie mają bogactwa naturalne, którymi dysponuje Wenezuela, czyli olbrzymie rezerwy ropy naftowej, które uważa się za największe na świecie (Sukhankin, 2019).

Realizm neoklasyczny i polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej

Wykorzystanie „zielonych ludzików” przez polityków kremlowskich do osiągnięcia celów politycznych wpisuje się w teorię realizmu neoklasycznego Gideona Rose’a. Realisci neoklasycyści skupiają swoją uwagę na polityce zagranicznej państwa, uwzględniając przy tym zmiany systemowe. Zmienne na poziomie państw narodowych wpływają na reakcje związane z bodźcami z systemu międzynarodowego. Duże znaczenie przypisuje się preferencjom państw, wynikającym z potęgi, profilu przywódców, kontroli nad społeczeństwem, ambicji oraz ideologii (Czaputowicz, 2012, s. 123). Realisci neoklasycyści krytykują neorealistów za przykładanie zbyt dużego znaczenia dążeniom uczestników stosunków międzynarodowych do utrzymania *status quo*, natomiast realizm neoklasyczny uwzględnia również istnienie państw rewizjonistycznych. Randall Schweller krytykował Kennetha Waltza, reprezentanta realizmu strukturalnego, za tezę, że państwa przede wszystkim dążą do zapewnienia sobie bezpieczeństwa. Według Schwellera dla państw priorytetem jest maksymalizacja potęgi, a dopiero w dalszej kolejności zapewnienie bezpieczeństwa (Kozub-Karkut, 2014, s. 47–48). Wraz ze wzrostem potęgi, państwa dążą do kontroli i kształtowania środowiska zewnętrznego, podporządkowując sobie innych uczestników systemu. Dla realistów neoklasycznych potęga jest instrumentem do realizacji wyznaczonych celów. Ważna jest również zdolność sił rządzących do mobilizacji potęgi narodowej, czyli zasobów ludzkich i materialnych (Czaputowicz, 2012, s. 126). W dużej mierze ta zdolność jest rezultatem działalności charyzmatycznych polityków, zdecydowanych działań w polityce zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej, a także wykorzystywanej ideologii. W omawianym przypadku Kreml zdecydował się na politykę rewizjonistyczną, której efektem jest maksymalizacja potęgi. Wykorzystuje w swojej polityce zagranicznej najemników, do których oficjalnie się nie przyznaje, a których tożsamość i doświadczenie zawodowe budzą uzasadnione kontrowersje. Choć od tysięcy lat znana jest praktyka najemnictwa, największe zastrzeżenie dotyczy sposobu rekrutacji najemników, których nie bez powodu nazywa się „zielonymi ludzikami” – noszą oni mundury bez dystynkcji państwowych i bez oznaczeń wojskowych oraz korzystają z uzbrojenia wykorzystywanego w wojsku rosyjskim. Ponadto potwierdzone są przypadki żołnierzy rosyjskich, którzy wyjeżdżając z kraju, zawieszają swoją karierę wojskową, a po powrocie do Rosji znowu zasilają szeregi sił zbrojnych. Rosja przez współpracę z państwami bogatymi w surowce naturalne, w których toczą się konflikty zbrojne, poszerza swoje strefy wpływów, a także dąży do uzyskania korzyści materialnych. Dzięki prowadzeniu polityki zagranicznej w ten sposób Kreml uzależnia państwa, które wspiera, w efekcie maksymalizując swoją potęgę na arenie międzynarodowej.

Podsumowanie

Istnieje przekonanie, że Grupa Wagnera nie zostanie rozwiązana, ponieważ wykazała się wysoką skutecznością podczas wykonywania swoich działań. Ponadto prawdopodobne wydaje się, że „zielone ludziki” będą wysyłane wszędzie tam, gdzie pojawiają się Amerykanie, aby nieoficjalnie „przeciwwstawić się imperializmowi amerykańskiemu”. W rzeczywistości miałyby to wskazywać na walkę o strefy wpływów i ochronę swoich interesów pomiędzy Amerykanami a Rosjanami. Pokazuje to, że zapotrzebowanie na usługi „zielonych ludzików” wciąż rośnie w Rosji, mimo że z prawnego punktu widzenia zjawisko najemnictwa jest zakazane zarówno przez konwencje międzynarodowe, jak i prawo federalne. Łatwo się domyślić, że współpraca Kremla z „zielonymi ludzikami” mogłaby pomóc w odbudowaniu potęgi rosyjskiej na arenie międzynarodowej. Takie działanie daje wiele możliwości ambitnym politykom rosyjskim. Poprzez zlecenie zadań najemnikom mają oni tak naprawdę czyste ręce. Politycy twierdzą, że „to nie nasi ludzie, nie my ich tam wysłaliśmy, oni dla nas nie pracują, nie mamy z tym nic wspólnego”. To dla Rosjan bardzo wygodna opcja dla osiągnięcia celów. Odbudowanie potęgi rosyjskiej przy pomocy najemników jako narzędzia w prowadzeniu polityki zagranicznej byłoby korzystne nie tylko ze względów ekonomicznych, ale również odciążałoby siły zbrojne, co skutkowałoby zwiększeniem ich skuteczności. Ponadto działania „zielonych ludzików” nie wpływałyby tak samo na opinię publiczną, co działania wojska, którego aktywność jest obserwowana i szeroko komentowana. W ciągu najbliższych lat prawdopodobnie wzrośnie współpraca pomiędzy najemnikami a władzami rosyjskimi. Mając na uwadze coraz bardziej agresywną politykę zagraniczną Federacji Rosyjskiej, można się domyślać, że zadania dla „zielonych ludzików” będą dotyczyły najbardziej kontrowersyjnych działań, których oficjalne siły zbrojne państwa nie mogłyby się podjąć. Obecność najemników, którzy nierzadko okazują się być byłymi wojskowymi lub żołnierzami „na urlopie”, może negatywnie wpływać na konflikty, w których biorą oni bezpośredni udział – nie tylko ze względu na nielegalny charakter ich działalności, ale przede wszystkim ze względu na to, że kierują się głównie korzyściami materialnymi. W konsekwencji najemnicy będą wykonywać swoje usługi dla tego zleceniodawcy, który zapłaci najwięcej.

Bibliografia

- Andrejewa, K., Iliasz, I. (2018). *Jak najemnicy Wagnera wyrabiali na Białorusi dokumenty. Śledztwo Bielsatu*. Pobrane z: <https://belsat.eu/pl/news/jak-najemnicy-wagnera-wyrabiali-na-bialorusi-dokumenty-sledztwo-bielsatu/> (30.08.2019).
- Beyani, C., Lilly, D. (2001). Regulating private military companies – options for the UK Government. *International Alert, August*, 1–39.
- Bingham, J. (2018). *Private companies engage in Russia's non-linear warfare*. Pobrane z: https://www.janes.com/images/assets/018/78018/Private_companies_engage_in_Russias_non-linear_warfare.pdf (19.08.2019).
- Bryjka, F. (2016). Rosyjska wojna zastępcza w Donbasie. *Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem*, 1 (6), 201–217.
- Convention for the elimination of mercenarism in Africa, 3 July 1977. Pobrane z: <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/485?OpenDocument> (17.08.2019).
- The Criminal Code of the Russian Federation No. 63-Fz of June 13, 1996. Pobrane z: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ru/ru080en.pdf> (17.08.2019).

- Czaputowicz, J. (2012). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Giglio, M. (2019). *Inside the shadow war fought by Russian mercenaries*. Pobrane z: <https://www.buzzfeednews.com/article/mikegiglio/inside-wagner-mercenaries-russia-ukraine-syria-prigozhin> (20.08.2019).
- Global Security (2019). *Wagner Group*. Pobrane z <https://www.globalsecurity.org/intell/world/russia/vagner.htm> (24.08.2019).
- Gostev, A. (2016). *Russia's paramilitary mercenaries emerge from the shadows*. Pobrane z: <https://www.rferl.org/a/russia-paramilitary-mercenaries-emerge-from-the-shadows-syria-ukraine/28180321.html> (22.08.2019).
- International convention against the recruitment, use, financing and training of mercenaries, 4 December 1989. Pobrane z: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm> (19.08.2019).
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej, 12 grudnia 1993. Pobrane z: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html> (20.08.2019).
- Kozub-Karkut, M. (2014). Realizm neoklasycyzy – główne założenia i możliwości. W: E. Halizak, J. Czaputowicz (red.), *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze* (s. 43–54). Warszawa: Wydawnictwo Rambler.
- Lilly, D. (2000). The privatization of security and peacebuilding: a framework for action. *International Alert, September*, 1–36.
- Mazur, P. (2018). Wagnerowcy w Syrii – wykorzystanie PMC przez Rosję w konflikcie syryjskim. *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Securitate*, 8, 9–23.
- I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, 8 czerwca 1977 r. Dz. U. 1992, nr 41, poz. 175, załącznik.
- Rybczyński, A. (2018). *Najemnicy w palacu kanibala. Po co Putinowi serce Afryki?* Pobrane z: <https://www.tvp.info/38373543/swiat/najemnicy-w-palacu-kanibala-po-co-putinowi-serce-afryki/> (3.09.2019).
- Skoneczny, Ł. (2015). *Wojna hybrydowa – wyzwania przyszłości? Wybrane zagadnienia*. Pobrane z: <http://www.abw.gov.pl/pl/pbw/publikacje/przegląd-bezpieczeństwa-4/1213,Przegląd-Bezpieczeństwa-Wewnetrznego-WYDANIE-SPECJALNE.html> (23.08.2019).
- Sukhankin, S. (2019). *Are Russian mercenaries ready to defend Venezuela's Maduro?* Pobrane z: <https://jamestown.org/program/are-russian-mercenaries-ready-to-defend-venezuelas-maduro/> (28.08.2019).
- Vassylenko, V. (2014). *The 2014 war: an endeavor for a comprehensive analysis*. Pobrane z <http://www.uaba.org/page-839619/3168090> (7.08.2019).

A Study of the De-Mining Process in the Former War Zones in Sri Lanka (2009–2015)

OSANTHA NAYANAPRIYA THALPAWILA
DR

University of Kelaniya, Department of Political Science
e-mail: osantha@kln.ac.lk

Keywords civil war, demining, internally displaced persons, livelihood, resettlement, war zones

Abstract The 26 years of civil war in Sri Lanka had left destructive outcomes in the spheres of physical, economic as well as the social sectors of the country. Among them millions of land mines buried in former war zones is one of the biggest issue, because it could cause land mine accidents to the civilians. Therefore, it is an urgent task to implement a proper de-mining programme before resettling the Internally Displaced Persons (IDP). The aim of this paper is to look for the government initiatives on de-mining in the areas affected by the wars waged in the years 2009-2015. The primary data was collected from the interviews of resettled people in de-mining areas and other related officers who involved in resettling displaced persons. The secondary data was collected from the published reports by the related authorities. The government could successfully implement the de-mining programme with help of the Sri Lankan Army and other non-governmental organizations by covering 95% of the hazardous areas. A successful de-mining programme had facilitated the resettling of displaced persons while other economic initiatives had been set in motion in the former war zones.

Badanie procesu rozminowywania w byłych strefach wojennych na Sri Lance (2009–2015)

Słowa kluczowe wojna domowa, rozminowywanie, przesiedleńcy wewnętrzni, środki do życia, przesiedlenia, strefy wojny

Abstrakt 26 lat wojny domowej na Sri Lance pozostawiło destrukcyjne skutki w sferze fizycznej, gospodarczej i społecznej tego kraju. Problemem były i są miny lądowe zakopane w byłych strefach wojennych, ponieważ mogą one powodować wypadki z udziałem ludności cywilnej, dlatego pilnym zadaniem władz Sri Lanki jest wdrożenie odpowiedniego programu rozminowywania przed przesiedleniem ludności cywilnej. Celem artykułu jest przedstawienie rządowych inicjatyw dotyczących rozminowywania na obszarach dotkniętych wojnami z lat 2009–2015. Wtórny materiał badawczy wykorzystany w niniejszym artykule są sprawozdania opublikowane przez władze Sri Lanki. Rząd wdrożył program rozminowywania z pomocą Armii Sri Lanki i innych organizacji rządowych, obejmując 95% obszarów niebezpiecznych. Udana program rozminowywania ułatwił przesiedlenie wysiedleńców, podczas gdy na terenach dawnej wojny uruchomiono inne inicjatywy gospodarcze.

Introduction

A successful resettlement process in the areas affected by conflict affected areas will have to be subject to several conditions related to the security of the resettled families and the future recovery of their livelihoods. Ensuring security is the most important matter before resettlement of the population that would be to their lives and livelihoods in the war affected areas. Although many theories have located de-mining under the security sector, some frameworks have included it in the resettlement sector, confirming it as a precondition for resettlement and for supporting the livelihoods of the Internally Displaced Persons (IDPs) and refugees. The 26 years of civil war in Sri Lanka had left destructive outcomes in the spheres of physical, economic as well as the social sectors of the country. The reports have revealed that there are millions of land mines buried in the areas affected by war causing land mine accidents to the civilians (Ministry of Economic Development, 2012). Therefore, it is an urgent task to implement a proper de-mining programme before resettling the IDP's and getting them to restart their livelihoods since several villages and public places were endangered by land mines and other explosives. Erin Mooney observed that special protection problems had arisen during resettlement as follows:

Landmines for instance, usually remain a significant threat long after conflict has ended. Yet, compared to people who have remained in their home areas, displaced persons are at a distinct disadvantage in knowing where mines have been laid in their absence. ICRC statistics and other studies confirm that returning displaced persons and refugees comprise a disproportionate number of civilians injured or killed by land mines (Mooney, 2003, p. 12).

Likewise, it is very difficult to implement development projects in the war torn areas until a proper de-mining programme is carried out to confirm the safety of the area. The World Bank pointed out that de-mining is unique to post-conflict situations and essential for rehabilitation and recovery (Kreimer, Muscut, Elway, Arnold, 2000). The UN notion for peacebuilding, the Utstein model, the OECD model and the Miall et al. (1999) framework for post settlement peacebuilding discussed that mine removal action is an important part of the post-war reconstruction process in order to establish security in the post-war environment.

Government Initiatives for De-mining

De-mining for resettlement is not only an urgent and primary task for resettlement of the IDPs and refugees but is also a precondition for recovery and development of the conflict affected society. Generally, a war affects the lives and security of the people in several ways. The resettlement and development of the Northern and the Eastern provinces in Sri Lanka met with severe setbacks because of land mines scattered throughout the land. As mentioned above, de-mining is a primary task prior to resettlement and regarded as an early recovery step in the post-war period. Therefore, the government of Sri Lanka had to prepare a land mine free environment to continue the resettlement and recovery process. The Secretary to the Presidential Task Force

(PTF) explained the intricate situation regarding de-mining in the Northern Province, where the protracted war was mainly fought:

Establishment of security was the first and priority task of our resettlement process. That was the most complex task we faced. At the end of the civil war, it had been estimated that over one million anti-tank and anti-personnel mines had been buried all over the battle areas in the North and the East. It was revealed that the Security forces as well as the LTTE had buried over one million land mines. The Army knew the locations of the most dangerous areas where they had buried the mines, but it was a very difficult task to locate the land mines of the LTTE because they had laid them everywhere. Anyway, we were finally able to successfully clear the land mines in the areas.¹

It was estimated that 1.3 million land mines, both anti-personnel and anti-vehicle, as well as unexploded ordnances and improvised explosive devices were buried in the conflict affected areas. These mines rendered over 640 villages in the two provinces unsafe for free movement (Ministry of Economic Development, 2012). Further, the Northern Province was forced to abandon 101,827 hectares of paddy lands, 29,999 hectares of water bodies, 538 km of class A-roads, 1500 km of other roads, 263 km of railway lines and hundreds of public buildings such as schools, hospitals, railway stations, government offices, community halls etc. due to mine contamination (National Mine Action Committee, 2014).

Until the mine clearance was over the government could not carry out their resettlement projects in the North and the East. Consequently, the people could not return to their original habitats to continue their livelihoods. To make mine clearance a success, the government established the National Mine Action Coordinating Body, and this was followed by the setting up of the *National Mine Action Centre* with the assistance of the UNDP. The entire de-mining programme was managed by a *National Security Committee for Mine Action* established under the Ministry of Economic Development (Presidential task force for resettlement-Development, 2013). The Sri Lanka Army (SLA) produced the human resources under its *Humanitarian De-mining Unit* (HDU) with the assistance of international donors.² Further, eight other local and international NGOs participated in the ground level operations with the HDU.³ The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and International Organization for Migration (IOM) were among the major partners of the government de-mining programme. The government appreciated the role and assistance of the UNDP and other mine clearance organizations as follows:

The government established the national Mines Action Centre to coordinate and carry out the mine clearance. But we decided to get the assistance of the UNDP as well, because they

¹ Interview with Mr. Divarathna, the Secretary to the PTF on 7 February, 2013 at Colombo.

² Japan, Australia, European Union, Canada, Switzerland, U.K. and Norway funded the GOSL to undertake demining operations in Sri Lanka.

³ The other mine action operators are The HALO trust, Danish De-mining group, Foundation Suisse de De-minage, Mine Adversary group, Sarvatra, Horizon, Milinda Moragoda institute for people's empowerment and development assistance for social harmony.

have much experience in de-mining procedures. So, the UNDP gave us all the knowhow and instructions for mine clearance. But mine clearance operations are still being continued by the Sri Lanka Army. We entrusted that task to them because they are familiar with all the areas in the battle field. Further, we asked 10 local as well as international organizations to assist us in this daunting and dangerous task. Altogether, there are around 2000 persons in the field engaged in this work.⁴

The de-mining operations were carried out with the help of modern machinery and technology, which were obtained from donor countries (Presidential Task Force for Resettlement-Development, 2013). The Sri Lanka Army and trained persons from the NGOs were involved in the mine action programme in hazardous areas.

The government had well understood the nature of the de-mining issue. In fact, the de-mining activity proved to be the most primary and urgent task in connection with the recovery of post-war society. Until an area was cleared, the government had no chance of implementing any resettlement programmes or development projects in that area. As the manual clearance method takes a long time, we decided to import mine clearance machines from Croatia. They were very sophisticated and efficient.⁵

By the end of March 2014, the government had made significant progress in de-mining large areas in the Northern and the Eastern provinces (See Table 1).

Table 1. Summary of the De-mining programme of the Government

Confirmed hazardous areas in the North, the East and the North Central provinces	2,064,796,286 sq m
Fully cleared areas in the North and the East	1,982,262,975 sq m
Remaining areas to be cleared in the North and the East	82,533,311 sq m
Total expenditure incurred by GOSL	Rs 12,174 million
Expenditure of other local and international partners	Rs 9,247 million

Source: Annual Report 2013, Ministry of Finance and Planning, Sri Lanka.

The HDU gave priority to the de-mining so that people could benefit by utilizing the land that had been rendered safe. In this respect the HDU had categorized the lands as follows: 1) areas required for the resettlement of people; 2) lands where people could restart their livelihood activities; 3) lands given to schools, hospitals, temples and churches; 4) lands with essential infrastructure in need of repairs, such as existing roads, electricity supply, water supply and irrigation systems; 5) hazardous areas within three kilometres of the villages, main roads and access roads; 6) lands required for development and construction of new infrastructure (Presidential Task Force for Resettlement-Development, 2013).

⁴ Interview with Mr. Divarathna the Secretary to the PTF on 7 February, 2013 at Colombo.

⁵ Interview with Mr. Divarathna the Secretary to the PTF on 7 February, 2013 at Colombo.

This study observed that after the UNDP issued the clearance report for a particular area, the government could carry out the resettlement and reconstruction activities there.

The PTF will resettle the IDPs only in places where de-mining activities have been completed. Until the mine clearance reports are received from the UNDP, we never send people to those areas. Before they could leave the welfare camps, they had to attend the awareness programmes conducted by the authorities on mine risk education.⁶

The awareness programmes were conducted by the National Mine Action Centre and other partner NGOs that were involved in mine action projects.⁷ Awareness initiatives were intended to create greater public awareness on the land mine situation, and about mine action activities, direct and indirect impacts of anti-personnel land mine contamination, conveying a general idea about the indiscriminate effects of land mines and how the rest of the world set about tackling similar situations elsewhere (National Mine Action Committee, 2013).

The government reports point out that the mine clearance programme achieved a high level of success. In other words, the government was able to clear almost 96% of the landmines in the hazardous areas of the North and the East (see Figure 1). The following maps of mine affected areas (see figure 02) and the de-mining status in Northern Province show the progress made in de-mining (see figure 03) from 2009 to 2013 in the conflict affected areas of Sri Lanka.

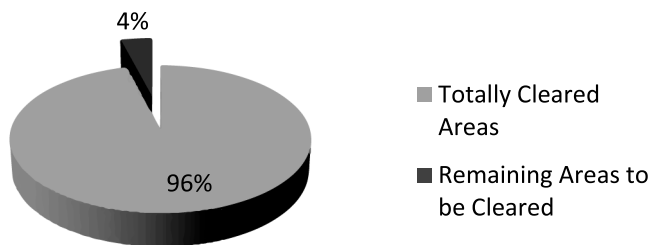


Figure 1. De-mining Progress in the former war zones in Sri Lanka

⁶ Interview with Mr. Divarathna the Secretary to the PTF on 7 February, 2013 at Colombo.

⁷ The main objectives of the awareness programme was to create public awareness to prevent new casualties and reduce the casualty rate, strengthen victim assistance service, and to educate all stakeholders on these issues and get them to join the global mine ban community. <http://www.slmac.gov.lk>.

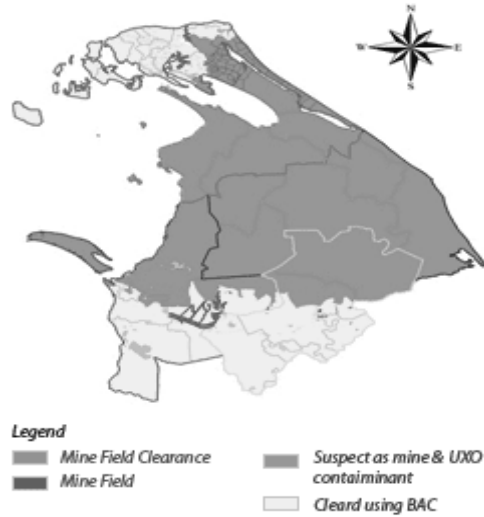


Figure 2. Mine affected areas in the Northern Province in 2009

Source: National Mine Action Programme, National Mine Action Committee, <http://www.slnmac.gov.lk>.



Figure 3. De-mining Status in the Northern Province at the end of March 2013.

Source: National Mine Action Programme, National Mine Action Committee, <http://www.slnmac.gov.lk>.

Achievements of the De-mining Process

De-mining is an important, priority process that must be carried out before implementing the physical tasks of post-war reconstruction in the war affected zones.⁸ The newly established security then helps to restart the livelihoods of resettled persons and other development activities in the zones affected by war. This study accepts it as a core-task of resettlement and development of the zones affected by war in Sri Lanka. The following analysis also shows that the government's de-mining operations have been indispensable to facilitate the resettlement process and other development activities.

At the end of the war, the government of Sri Lanka faced a considerable problem in connection with the de-mining of the areas torn by war. The reports revealed that there were 640 villages in the two provinces that had been sowed with land mines during the period of war. In fact, the de-mining activities had been carried out in certain areas of the North and the East as early as 2002. But that work was not continued after the war escalated with the collapse of the ceasefire agreement between the parties in 2006. At the end of the war in 2009, the government established the 'National Mine Action Centre' in order to carry out an efficient de-mining programme in the Northern and Eastern provinces of the country. The government understood that an efficient de-mining programme would facilitate the resettlement of IDPs and reconstruction programmes that would be helpful to restart their livelihoods. In other words, the government could not carry out the resettlement and reconstruction process satisfactorily unless the de-mining programme was completed successfully. It was observed that the government had a formal and efficient programme on de-mining activities in all the districts of the North and the East. This programme was set up with the help of international and local bodies. The UNDP instructed and monitored the de-mining programme and all the novel technologies were used for field actions. The field operations were carried out by the Humanitarian Development Unit (HDU) of the Sri Lanka Army in collaboration with experienced international agencies who had previous experience in successful de-mining operations throughout the world. For example, Danish De-mining Group (DDG) had worked in ten war torn countries of Africa, West Asia, South Asia and South East Asia during the last two decades and the organization was manned by experts. According to a spokesman of the organization:

DDG was fully operational in the Jaffna, Kilinochchi and Vauniya districts with a workforce of 14 manual de-mining teams, 4 survey teams, and 4 mechanical ground preparation units... The total number employed by DDG at that time was 470 national staff and 3 expatriate staff (Danish demining group, 2104).

The HALOU Trust group that engaged in de-mining work had carried out de-mining projects in 12 countries over the last decade.⁹ The National Mine Action Centre coordinated all these agencies and carried out the field actions. The mine action agencies showed keen interest in their

⁸ As successful as other de-mining programmes in war torn countries; see, Michael Helmick (2000) *Humanitarian De-mining Policy*, Pennsylvania: US Army War College.

⁹ HALOU Trust engaged in mine action in Afghanistan, Angola, Cambodia, Colombia, Georgia, Ivory Coast, Kosovo, Laos, Mozambique, Nagorno Karabakh, Somaliland, Sri Lanka, West Bank, and Zimbabwe.

tasks. Technical field manager of Mine Action Committee, Mr. Biagio di Salvo explained their task as:

The contamination by mines is high, so we have to accurately check all the areas around the houses, around wells, around toilets, around big trees, around all those areas that can have some importance during a fighting scenario. We find mines even in the cemeteries.¹⁰

The reports and the field observations verified that the hard work and commitment of the mine action teams enabled them to reach their goal and report a successful outcome over the last four years. By the end of last year more than 95% of the hazardous areas had been cleared (Ministry of Finance and Planning in Sri Lanka, 2014) [see chart 1]. According to the reports approximately 82 sq km of jungles and mangroves, mostly in the former war zones still remain to be cleared (National Mine Action Centre, 2014).

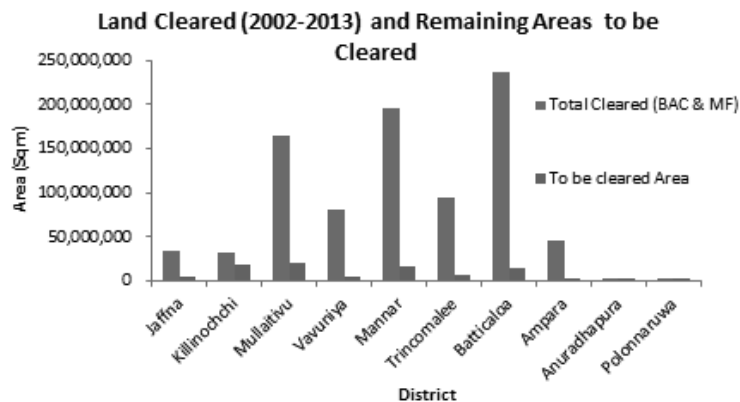


Chart 1. Land cleared of mines and remaining areas to be cleared

Source: Sri Lanka Mine Action Programme, <http://www.slmac.gov.lk>.

Minister of Resettlement, Mr. Gunarathne Weerakoon stated:

Facilitating resettlement and solving livelihood issues are our twin priorities. De-mining has now reached its final phase and people can enjoy a complete return to normalcy then (IRIN, 2014).

Since de-mining has reached its final phase, the government expects that it will take another two years to clear the remaining areas. Sri Lanka military spokesman Brigadier Ruwan Wanigasooriya noted:

What remain to be cleared are the difficult stretches. This requires special skills and time, as they are de-mining manually, with minimum use of machines (IRIN, 2014).

¹⁰ “The women clearing Sri Lanka’s mines” in BBC news. <http://www.bbc.com> (8.07.2014).

Brigadier Wanigasooriya pointed out that some of the remaining areas are covered by thick jungles and so they have to be de-mined manually. Some of these areas were agricultural lands formerly, and they were contaminated with unexploded ordnance and land mines. According to military sources, the present stage of de-mining may go on for two to four years (IRIN, 2014). However, compared with de-mining projects in other war torn countries, the programme in Sri Lanka can be identified as a better achievement.¹¹ It is noteworthy to mention that Sri Lanka could reach a successful stage within four years quantitatively as well as qualitatively. Because, according to the National Mine Action Centre, only 140 civilian landmine injuries were reported, with zero deaths over the past four years since 2009. The frequency of injuries had dramatically decreased since 2009 (see chart 2).¹² The awareness programmes had contributed positively to the low number of casualties in Sri Lanka. The National Mine Action Centre pointed out that they had given priority to this matter and put much effort into the public awareness programmes (National Mine Action Committee, 2013).

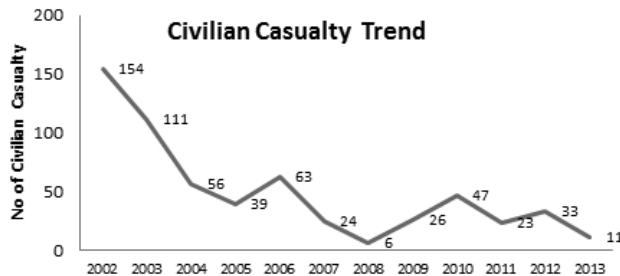


Chart 2. Civilian Casualty Trend

Source: Sri Lanka Mine Action Programme, <http://www.slmac.gov.lk>.

Sri Lanka Army officer, Brigadier Dananjaya Karunaratna pointed out:

We have increased the number of mine risk education lessons given to the civilians with support of UNICEF. With that the amount of civilian casualties drastically came down.¹³

The Secretary to the PTF stated:

Until the mine clearance reports are received from the UNDP, we never send people to those areas. Before they could leave the welfare camps, they had to attend the awareness programmes conducted by the authorities on mine risk education.¹⁴

¹¹ For instance, in Cambodia, the UNDP mine action project with the support of the international donors engaged in clearing the land mines from 2002. This project will have to continue at least for the next ten to fifteen years. See ‘Cambodia: Demining transforms former battle ground into field hope’ UNDP. <http://www.undp.org> (5.07.2014).

¹² In Cambodia, the number of casualties from land mine explosions reported 4,300 in 1996.

¹³ “The women clearing Sri Lanka’s mines” in BBC news. <http://www.bbc.com> (8.07.2014).

¹⁴ Interview with Mr. Divaratne, the Secretary to the PTF, on 7 February, 2014 in Colombo.

Therefore, the objective of the awareness programme was successfully achieved by reducing the land mine casualties, and this provided a better, safer environment for returnees. Since the de-mining of the former conflicted areas was successful, the resettled families could now start their livelihood activities, especially farming and animal husbandry as usual. A villager of Nedunkerny stated that now they do not face any risks from land mines and other explosive devices planted in their farming lands and that they gained a lot of useful knowledge about landmines and such from the awareness workshops conducted by the government.¹⁵ The successful de-mining programme helped to facilitate progress in the social and economic fields in the war torn areas. It contributed to the country's economy by permitting the cultivation and harvest of agricultural produce in the post-war economy. For instance, when the success of the re-cultivation process is considered in this land mine cleared area, the paddy harvest was almost 63,420 metric tonnes in 2012 (Presidential Task Force for Resettlement – Development, 2013). Completion of mine clearance opened up the whole North-Western coastal belt for fishing, and resulted in a yield of 3,351,750 kg of fresh fish and 372,750 kg of dried fish in the first quarter of 2011 (Presidential Task Force for Resettlement – Development, 2013). The government resettled more than 500,000 IDPs in all the five districts in the Northern Province and three districts in the Eastern province subsequent to good progress of the mine clearance activities (Presidential Task Force for Resettlement – Development, 2013). Further, the government reconstructed the main roads and rebuilt the railway lines as the mine clearance in the areas was successful. For instance, a 41 km stretch of the A-32 highway from Mannar to Vellankulam was rehabilitated and another 60 km were reconstructed along the A-5 and A-12 main roads. After the successful completion of mine clearance, two railway lines were reconstructed, one of 148 km from Omanthai to Kankesanthurai on the Northern railway and another one of 106 km from Medawachchiya to Mannar on the Mannar railway line (Presidential Task Force for Resettlement – Development, 2013). Several regional development projects were resumed in former hazardous areas in the Northern and the Eastern provinces. In the East, beautiful beaches were opened up for tourism after completion of mine clearance, thereby providing hundreds of employment opportunities for the local people. (Ministry of Finance and Planning, 2012). Several historical and religious heritage sites were opened to sightseers and devotees. For example, the famous “Madhu Church” in Mannar district in the North¹⁶ was a totally unsecured area during the war period. In the post-war period the Church area and the access ways were de-mined and opened to the pilgrims. The Church became crowded with pilgrims and the usual religious services are regularly conducted now.¹⁷ Likewise, Thirukedeeswaram Hindu Temple has been opened to devotees to observe religious rites. As soon as the process of de-mining was completed, both Madhu and Thirukedeeswaram reported 700,000 and 500,000 pilgrims respectively, in 2010 (National Mine Action Committee, 2013). Subine Nandi, UN representative in Sri Lanka, who was satisfied with Sri Lanka's de-mining programme noted that:

¹⁵ Field Interview with a villager in Nedunkerny on 5 December, 2013, in Nedunkerny.

¹⁶ “Madhu Church” is a famous historical religious Centre in Sri Lanka. The area was controlled by the LTTE and in April 2008 the Church premises were liberated by the Sri Lanka Army. It was estimated that thousands of landmines were scattered throughout the Church area. The government successfully removed the land mines in the Church premises. But some forest areas of “Madhu” are still restricted to the people, since the de-mining is still in progress.

¹⁷ Field Observation in Madhu Church area in 2014.

Sri Lanka has achieved excellent results in its de-mining programme and the country can complete the de-mining process very soon by continuing with the present institutional setup and machinery (Ministry of Economic Development, 2014).

The significant of the Sri Lanka mine clearance programme is the mine affected victims have been provided a number of emergency assistance programme. These emergency assistance programme is covered by medical care, providing artificial limbs, and psycho-social support. Further the authorities have given more attention for mine affected victims to re-start the livelihood programme.¹⁸

Therefore, initiatives of the National mine action programme in Sri Lanka carried out by the Sri Lanka Mine Action Committee, greatly facilitated access to more opportunities to the people of the former war-torn areas in the fields of resettlement, social and economic development.

Conclusion

The above study revealed that the government of Sri Lanka could implement a successful demining programme with help of the Sri Lanka Army and the non-government organizations. It has revealed that 95% of de-mining works completed, therefore, the government could resettle the majority of IDPs in the areas affected by war. Further, de-mining programme has facilitated initiating building up infrastructures as well as other development projects in the area. Since the mine clearance process showed a continuous progress it also facilitated to re-open a number of religious and cultural places in the country by confirming the social relations between religious groups in the multi-cultural society. Even though, the government de-mining work was performed in the war affected zones, it had benefitted the rest of the country too from some of the initiatives. A successful de-mining programme had facilitated the resettling of displaced persons while other economic initiatives too had been set in motion in the former war zones.

References

- Erin Mooney (2003). 'The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced persons as a Category of Concern'. *Refugee Survey Quarterly*, 3 (24), 9–25.
- Helmick, M. (2000). *Humanitarian De-Mining Policy*. Pennsylvania: US Army War College.
- Kreimer, A., Muscat, R., Elway, A., Arnold, M. (2000). *Bosnia-Herzegovina Post Conflict Reconstruction*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Ministry of Economic Development (2012). *The National Strategy for Mine Action in Sri Lanka*. Colombo: Ministry of Economic Development.
- Ministry of Finance and Planning in Sri Lanka (2014). *Annual Report 2013* Colombo: Ministry of Planning and Finance.
- Presidential Task Force for Resettlement – Development and Security – Northern Province (2013). *From Conflict to Stability: Northern Province, Sri Lanka* Colombo: Presidential Task force for resettlement – Development and Security – Northern Province.

¹⁸ "Demining efforts commended", www.reliefweb.int/report/sri-lanka/demining-efforts-commended (11.06.2019).

National mine action programme in Sri Lanka. Downloaded from: <http://www.slmac.gov.lk> (26.06.2015).

“Sri Lanka National Mine Action Programme,” National Mine Action Committee. Downloaded from: <http://www.slnmac.gov.lk> (8.07.2014).

Where we Work – Sri Lanka (Danish De-mining Group). Downloaded from: <http://www.danishdemininggroup.dk> (8.07.2015).

Sri Lanka has achieved excellent results in its de-mining programme. Ministry of Economic Development. Downloaded from: <http://www.med.gov.lk> (20.06.2015).

De-mining efforts commended. Downloaded from www.reliefweb.int/report/sri-lanka/demining-efforts-commended (11.06.2019).

Suprastaatliche Globalherrschaft

JOACHIM V. WEDEL
DR HAB.

Shiraz University
e-mail: jgww@hotmai.com

Słowa kluczowe antyimperializm, państwo, konstytucjonalizm globalny

Abstrakt Tematem artykułu jest pytanie, czy i w jakim stopniu wzorce tradycyjnej argumentacji antyimperialistycznej zastosować można do sytuacji, w której imperializmy opierające się na państwach są nadal aktualne, ale także mamy do czynienia z powolnym powstaniem ponadpaństwowego konglomeratu składającego się z organizacji międzynarodowych, reżim i konstytucji sądowych. Wydaje się, iż przenieść ze starego antyimperializmu do krytyki tego ponadpaństwowego wariantu imperium można jego eksterytorialną perspektywę i jego gotowość do nieuznawania aksjomatów imperialnej polityki i pewnych kierunków rozwoju politycznego za pozbawioną alternatywy.

Supranational global-reign

Keywords antiimperialism, state, global constitutionalism

Abstract Subject of the article is the question of whether and to what extent patterns of traditional anti-imperialist reasoning can be applied to a situation in which state-centered imperialisms are still relevant today, but also a supra-state conglomerate of international organizations, regimes and judicial constitutions is slowly coming into being. Transferable from old anti-imperialism to a critique of this new supra-state variant of empire is its extraterritorial perspective and its willingness not to consider axioms of imperial politics and certain directions of global political development to be without alternative.

Einleitung

Der im 20. Jahrhunderts auch in Europa weitverbreitete Antyimperialismus ist außer Mode geraten. Dieser Bedeutungsverlust spiegelt möglicherweise das Verschwinden der Imperien und wäre ein weiterer Beleg für die Behauptung, die globale Gesamtlage sei spätestens seit 1989 eine postimperiale (Lee, 2012). Aber nicht auf alle Zeichen ist Verlaß. Hier wird die These vertreten, dass die Zeit der Imperien und der imperialen Tendenzen sich auch nach 1989 fortsetzt, und zwar nicht nur traditionell und staatsgestützt, sondern insbesondere in suprastaatlicher Form. Dieses suprastaatliche Imperium, um das es im Folgenden geht, ist kein fertiger Zustand, es liegt

vor uns nicht als abgeschlossener Sachverhalt, sondern bloß als Tendenz. Der Endpunkt dieser Tendenz, das „Weltimperium“, wächst nicht aus einem Staat heraus, sondern hat originär supra-staatlichen, globalen Charakter. Das hypothetische Weltimperium stützt sich nicht auf staatliche Institutionen, sondern auf internationale Organisationen, Regime¹ und Gerichtsverfassungen (v. Bogdandy, Venzke, 2014). Es hält von Anfang an Abstand zu den Staaten und macht sie potentiell allesamt, auch im Norden, zu Adressaten eigener Anweisungen².

Diese suprastaatliche, auf ein mögliches „Weltimperium“ zielende Tendenz gilt Analytikern in der Regel als etwas historisch vergleichsweise Neues und ist, etwa unter dem Begriff des globalen Konstitutionalismus (*Global Constitutionalism*), Gegenstand breiter juristischer und politikwissenschaftlicher Debatten. Beschreiben wird sie im allgemeinen als Weg zum Weltstaat, als Element des Übergangs vom klassischen zum globalen Konstitutionalismus, als Prozess der Welt-Konstitutionalisierung (vgl. nur Emmerich-Fritsche, 2007; Kumm, 2010; Mattheis, 2018). Sie wird vorliegend in einen anderen Zusammenhang gebracht: den der Begriffe Imperium, Imperialismus und Antiimperialismus. Dieser Kontext lässt, ergänzend, andere und bisweilen übersehene Aspekte des Sachverhalts besser erkennen. Es ist, zu diesem Zweck, zunächst eine konkretisierende Anpassung des Imperiumsbegriffs erforderlich. Auf dieser Grundlage werden Merkmale der laufenden Entwicklung sichtbar (II.), die diese als möglichen Gegenstand einer antiimperialistischen Argumentation qualifizieren (III.).

Imperiums-begriff

Das „Weltimperium“ als theoretischer Endpunkt gegenwärtig laufender Entwicklungen unterscheidet sich vom traditionellen, staatsgestützten Imperium. Das staatsgestützte Imperium ist ein gleichsam ewiges Phänomen der internationalen Ordnung, es reicht zurück bis zu den Anfängen der Staatsgeschichte. Seit je haben Großmächte die Tendenz, von ihrer Peripherie Gehorsam zu fordern. Dies gilt auch nach dem formalen Ende der Kolonialimperien und auch unter den Bedingungen technischer und wirtschaftlicher Globalisierung³. „Weltimperium“ (gemeint ist

¹ Friedrich Kratochwil und John Gerard Ruggie (1986, S. 753ff, 759) als „governing arrangements constructed by states to coordinate their expectations and organize aspects of international behavior in various issue-areas. They thus comprise a normative element, state practice, and organizational roles. Examples include the trade regime, the monetary regime, the oceans regime, and others“. Vgl. ansonsten zur ehemals großen Bedeutung der Regime-Theorie: „a second source of global governance theory arose in the context of international regime theory, which had a significant impact on scholarly thinking in the 1980s. Some hailed it as a radical break from the past. Others regarded it as a passing fashion“ (Hewson, Sinclair, 1999, S. 11).

² Vgl. Ziai (2017): „Die industrialisierten Länder des Nordens werden nun theoretisch auch als mögliche Objekte von Interventionen und Zielsetzungen im Namen von ‚Entwicklung‘ konzipiert, auch wenn in der Praxis der Fokus des Berichts wie jeher auf den ‚weniger entwickelten‘ Ländern liegt“. Verdeutlichen lässt sich der Unterschied zwischen staatsgestütztem US-Imperium und suprastaatlichem Weltimperium auch etwa an der jüngsten Tendenz der US-amerikanischen Regierung, sich aus verschiedenen suprastaatlichen Vereinbarungen und Regimen zurückzuziehen.

³ Nach wie vor aber kommen auch aktuelle Beschreibungen der globalen Sachlage vom traditionellen, staatsgestützten Sachverhalt nicht los. Dies verdeutlicht die Art und Weise, in der Hardt und Negri ihre These begründen, der Imperialismus sei durch das „Empire“ abgelöst worden (Hardt, Negri, 2000). Für sie steht auch im Empire die konkrete Staatsmacht im Zentrum. In einer verborgenen Hierarchie nähmen die Vereinigten Staaten, als Inhaber des „Weltgewaltmonopols“, gemeinsam mit den OECD-Staaten eine Spitzenposition ein, auf der zweiten Stufe gefolgt von transnationalen Unternehmensnetzwerke mit den Nationalstaaten als intermediären Territorialorganisationen. Das „Empire“ von Hardt und Negri ist nichts anderes als ein verschleiertes Imperium der Vereinigten Staaten, und damit staatsbasiert.

hier und im Folgenden stets: das Weltimperium als der potentielle, theoretische Zielpunkt der laufenden Entwicklung) aber meint nicht die Herrschaft eines räumlich begrenzten Großreichs, sondern etwas originär suprastaatlich-globales. Anders als ein erfolgreiches traditionelles Imperium, dessen Anhänger sich gegebenenfalls Hoffnungen auf eine über den ganzen Globus erstreckte Herrschaft machen konnten, ist das Weltimperium von Anfang an konzeptionell global. Es konstituiert sich in Regime- und Gerichtsform von vornherein auf globaler Ebene⁴. Diese originäre Globalität des Weltimperiums bedeutet eine spezifische Variante von Imperium, nämlich eine dezentrale und unpolitische.

Weil es originär global ist, gibt es für das Weltimperium kein Außen, keinen potentiellen Konkurrenten, niemanden, dem gegenüber es in erkennbarer Weise kohärent Stellung beziehen müßte. Das Weltimperium ist im Gegensatz zum alten Imperium keine „Funktion der Geographie“⁵, es hat keine äußeren Grenzen und kein lokalisierbares Zentrum. Mangels eines „Außen“ besteht für das Weltimperium weder eine Notwendigkeit, die eigene Macht zu bündeln, noch sie sichtbar an irgendeiner Stelle zusammenzufassen. Das Weltimperium kann sich Dezentralität leisten. Es ist dezentral zunächst in organisatorischer Hinsicht. Es benötigt keine Hauptstadt, sondern konstituiert sich durch eine unkoordinierte Vielzahl verschiedener Organisationen, Regime und internationaler Gerichte mit Sitzen in verschiedenen Ländern. Dezentral ist das Weltimperium auch bewusstseinspolitisch. Es operiert nicht mit Behörden, die ihm in vollem Bewusstsein zielgerichtet dienen, sondern bedient sich der Agenten seiner Organe, die ihm gewissermaßen bewusstlos zugeordnet sind. Sie verbindet kein Wille, sich gemeinsam für ein einheitliches organisatorisches Ganzes einzusetzen.

Eine Konsequenz dieser organisatorischen Dezentralität des Weltimperiums ist sein mildes Auftreten. Es verzichtet in aller Regel auf die Anwendung von Gewalt. Während das traditionelle Imperium Botmäßigkeit durch eine Palette verschiedener Gewaltmittel zu sichern wußte, ist dem Weltimperium schon aus Rechtsgründen der Einsatz von Gewalt weitgehend versperrt. Dafür sorgt die formal nach wie vor auf der Souveränität von Nationalstaaten aufgebaute Weltverfassung und die in aller Regel gewaltfreien Sanktionsmechanismen der einzelnen Regime. Diese Gewaltfreiheit wiederum ist Konsequenz des in aller Regel formal freiwilligen Beitritts der Staaten⁶. Gegen Mitglieder, die freiwillig beigetreten sind, lässt sich nicht gut Gewalt anwenden. Sanktionen sind auf das statutengemäß Zulässige begrenzt, äußerstenfalls die Aussetzung der Mitgliedschaft, und beschränken sich in aller Regel auf Vorhaltungen und öffentlichen Druck.

Das Weltimperium ist, da ihm als globalem Imperium ein Außen fehlt, nicht nur dezentral, es ist auch unpolitisch. Es nimmt nicht allgemein Stellung, formuliert keine aus kontroversen Diskussionen hervorgegangene politische Programmatik. An die Stelle des umfassenden politischen Anspruchs, der sich auf sämtliche Bereiche von der Familien- über die Schul- zur Wehr- und Außenpolitik erstreckt, tritt die in einzelne Sektoren inhaltlich und organisatorisch gespaltene und auf sie reduzierte Macht. Die Regime und Gerichte treffen keine politisch-strategischen, son-

⁴ Konzeptionelle Globalität heißt nicht faktische Globalität. Es gibt durchaus Räume, die sich dem Weltimperium verweigern, etwa wegen Staatszerfalls oder einer inzwischen seltenen systematischen politischen Opposition.

⁵ So beschreibt den traditionellen Imperialismus Arthur Salz (1931).

⁶ Zum Beitritt zu internationalen Regimen vgl. aber Stewart (2016): Neben altruistischen Motiven spielen auch materielle Vorteile der Staaten oder der an der Aushandlung des Regimes beteiligten Beamten eine Rolle, daneben die politische Nähe der Regierungen zu bestimmten Lobbygruppen oder das Interesse staatlicher Gerichte, durch einen Beitritt zum Regime die eigene innenpolitische Position zu stärken.

dern technische Entscheidungen. Ihre Kompetenzen sind nicht wie die einer politischen Führung thematisch umfassend, sondern statutenförmig definiert. Entpolitisierung meint thematische Aufspaltung, Begrenzung auf das Administrative und umfassende Verrechtlichung.

Sein unpolitischer Charakter hat Konsequenzen für die Selbstpräsentation des Weltimperiums: während kein traditionelles Imperium ohne verbindende Symbole und Mythen auskommt, sind sie für das Weltimperium überflüssig, gar schädlich. Es verfügt über keine imperialen Zeichen oder Ursprungserzählungen. Es muss sich nicht darstellen, muss keinen Sinn für Ästhetik und die öffentliche Selbst-Präsentation entwickeln, sondern beschränkt sich auf das Technisch-Sachliche. Die Sitze seiner Organe sind keine Hauptstädte, sondern Verwaltungszentren. Sie lassen sich verlagern und ersetzen und verkörpern keinen politischen Anspruch.

Merkmale der laufenden Entwicklung

Ein Sachverhalt, der sich in dieser Weise erkennbar vom traditionellen und staatsgestützten Imperium unterscheidet, kann aus verschiedenen Gründen dennoch als einheitliches Imperium qualifiziert werden. Er lässt 1) eine definierbare, auf die Etablierung von Suprastaatlichkeit zielende Tendenz erkennen, die 2) durch eine einheitliche Ideologie gestützt wird und 3) zu übereinstimmenden Effekten führt.

Der Begriff „Weltimperium“ bezeichnet Sachverhalte, die sich v.a. juristisch qualifizieren lassen. Sie lassen sich beschreiben als die Herausbildung eines qualitativ und quantitativ⁷ wachsenden Konglomerats suprastaatlicher Eingriffsmöglichkeiten zu Lasten staatlicher Autonomie. Es entsteht eine Rechtsschicht oberhalb der Staaten, aus der heraus diesen Vorgaben gemacht werden. Diese Rechtsschicht bildet keinen Monolith, sondern setzt sich zusammen aus einer Vielzahl von Organisationen, Regimen und Gerichtsstatuten mit unterschiedlicher Durchgriffsmacht, verschiedenen Kompetenzen und variierender geographischer Reichweite. Dennoch wird der Sachverhalt als die Entstehung eines neuen rechtlichen Ganzen⁸ beschrieben, als „planetarische Exekutive“⁹, oder im Fall der WTO als die Entstehung einer „Quasi-Jurisdiktion über die Mitgliedsstaaten“ (Günther, 2001, S. 544). Die Tendenz in Richtung Suprastaatlichkeit, die in dieser Entwicklung zum Ausdruck kommt, wird aus völkerrechtlicher Sicht bezeichnet als ein Weg von der Koexistenz über die Kooperation zur Konstitutionalisierung¹⁰. Ausdruck findet sie in internationalen Menschenrechtskonventionen, in der Autonomisierung internationaler Gerichte (v. Bogdandy, Venzke, 2014, S. 131) und in einem Völkerstrafrecht, das in den ver-

⁷ Der quantitative Teil des Phänomens lässt sich illustrieren anhand Zahl der der Regime (die zu über 90% erst seit den siebziger Jahren entstanden sind, vgl. Cassese, D’Alterio, 2016, sowie Tietje, 2011) und der Zahl der internationalen Verwaltungsgerichte (Dallari, 2012).

⁸ S. Cassese und E. D’Alterio (2016) verweisen auf Theorien eines globalen Verwaltungsrechts, „das auf der Vorstellung beruht, völkerrechtliche und staatliche Rechtsmassen fügten sich zu einem Ganzen und seien in dieser Perspektive am besten zu behandeln“ (sowie Kingsbury, Krisch, Stuart 2005).

⁹ Friedrich Müller (2004) spricht von einem „neuartigen Gewalt- und Machtspiel, einer aus dem Hintergrund steuernden, nicht-demokratischen, planetarischen Exekutive aus IWF, Weltbank, WTO, OECD und den G-8-Gipfeln“. Zugleich gilt aber nach wie vor, dass etwa die bundesdeutsche Rechtsordnung trotz positiver Berücksichtigung des Völkerrechts ihre verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen nicht an eine höhere Instanz der Normsetzung ausliefert (Menzel, 2011, S. 435).

¹⁰ So die Formulierung von Anne Peters (2005); vgl. außerdem Martin Nettesheim (2002, S. 469ff).

gangenen Jahren durch die Einrichtung einer Reihe von ad hoc-Strafgerichtshöfen der VN und des ISTGH erheblich an Bedeutung gewonnen hat. Suprastaatliche Normierung entsteht insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet, aber auch in den Feldern Umwelt, Migration, Entwicklung, Menschenrechten, Sicherheit und Strafrecht. Auch das Internationale Verwaltungsrecht erfasst heutzutage nahezu sämtliche Rechtsgebiete¹¹.

Konstituiert wird das Weltimperium durch verschiedene Akteure, nicht nur durch internationale Organisationen¹², sondern auch durch hybride privat-öffentliche Einrichtungen¹³, durch die Staaten selbst, und daneben in größerem Umfang durch Private¹⁴. Ergänzt wird die Entwicklung in Richtung Suprastaatlichkeit durch Tendenzen, die gleichsam von der Seite her staatsförmige Selbstbestimmung schmälern. Sie vollziehen sich vor allem im Bereich des internationalen Wirtschaftslebens und lassen einen Zustand entstehen, der als Rechtspluralismus oder, akteursbezogen, als polyzentrisches System globaler Regulierung¹⁵ beschrieben wird. Es entsteht nichtstaatliches Recht auf verschiedenen Ebenen, neben dem Staat, unterhalb und oberhalb des Staates (Günther, 2001, S. 54f; vgl. auch Vogel, 2009, S. 158). Diese Seite des Prozesses gibt einen Blick frei auf die ihn treibenden Kräfte. Teubner (1997) beschreibt die Entwicklung als eine, die sich gleichsam autonom vollziehe in der Kopplung von Recht mit technischen und ökonomischen Prozessen (vgl. außerdem Dilling, Herberg, Winter, 2011). Man hat es mit den Effekten einer technisch-ökonomischen Entwicklung zu tun¹⁶, die dem Weltimperium in mehrfacher Hinsicht zuarbeitet: nicht nur durch die eigenen zentralen Expansionsmotore, d.h. internationale Gerichte und Regime, sondern auch durch Akteure von außen, die vom internationalen Wirtschaftsverkehr aus an der Aushöhlung und Verkleinerung staatlicher Rechtskörper arbeiten. An der Schmälerung staatlicher Selbstbestimmung beteiligen sich in gewissem Umfang die Staaten selbst. Deutlich wird dies neuerdings an der Anerkennung von *ius cogens* im Völkerrecht¹⁷, ein Sachverhalt, der die Tendenz stärkt, im engeren Sinne hoheitliches Unrecht fremder Staaten bzw. fremdstaatlicher Funktionsträger vor den eigenen Zivil- und Strafgerichten zu verhandeln (Menzel, 2011, S. 68).

Erleichtert und abgedefert wird der Weg zum Weltimperium durch etwas, das sich als

¹¹ Von ihm gilt: „It now covers almost every single sector“ (Casini, 2016, S. 27).

¹² Die, so Günther (2001), „noch wenigstens formell durch den Willen ihrer Mitgliedsländer und deren jeweils national verantwortliche Regierungen bestimmt sind“.

¹³ Richard Stewart (2016) verweist u.a. auf private Regulierungsagenturen (etwa das Internationale Olympische Komitee) und auf hybride intergouvernemental-private Agenturen aus öffentlichen und privaten Akteuren, etwa das „International Accounting Standards Board“.

¹⁴ Vgl. Andrea Bianchi (1997), die auf den Druck hinweist, den Amnesty International auf Regierungen in Vorbereitung auf die Verabschiedung der „UN Declaration on Torture“ bereits in den siebziger Jahren ausgeübt hatte. Eine nennenswerte Rolle spielt auch das quantitative Wachstum von sog. Nichtregierungsorganisationen: 90% von ihnen entstanden während der dreißig Jahre vor dem Veröffentlichungszeitpunkt (Gupta, 2011).

¹⁵ Benedict Kingsbury und Richard B. Stewart (2012, S. 75f.) nennen als Akteure etwa zwischenstaatliche Organisationen (WTO, Weltbank u.a.), zwischenstaatliche Netzwerke staatlicher Regulierer (etwa in den Bereichen Bankwesen und Geldwäsche), hybride staatlich-private Körperschaften aus öffentlichen und privaten Akteuren, etwa die Codex Alimentarius Commission, und schließlich private Organisationen mit öffentlichen Aufgaben, etwa die International Standards Organization (ISO).

¹⁶ Es gewinnt eine „capitalist logic of power“ die Oberhand über die alte „territorial logic of power“ (Harvey, 2003). Für den Fall des Strafrechts schreibt Günther (2001, S. 549): „Es scheint freilich weniger der internationale Menschenrechtsschutz zu sein, der eine internationale Dynamik zur Schaffung eines transnationalen Strafrechts in Gang setzt, als vielmehr die Ausdifferenzierung einer transnationalen Ökonomie und ihres wichtigsten Mediums, des Internet“.

¹⁷ Und zwar des Völkermordverbots, das vom Internationalen Gerichtshof 2006 als *ius cogens* anerkannt wurde, s. Schellhaas, 2009, S. 47f.

Vorstufe einer Weltideologie verstehen lässt: ein Konglomerat an Überzeugungen, die sich über eine gewisse thematische Palette erstrecken und teils sachlich konkurrieren, aber sich allesamt um einen menschenrechtlich-ökologischen Kern gruppieren und in einer Weise gefasst und operationalisiert werden, die eine Stärkung suprastaatlicher Leitungs- und Eingriffskompetenzen scheinbar erfordert. Verbunden und überwölbt werden sie durch die Vorstellung von der „einen Welt“ und der „einen Menschheit“¹⁸. In einschlägigen programmatischen Stellungnahmen wird die Menschheit vorgestellt und konstruiert als homogenes (d.h. als ein einheitliches und ungeteiltes) Subjekt (Ziai, 2017, S. 258). Diese Vorstellung von der „einen Welt“ oder der „einen Menschheit“ kann sich praktisch-politisch stützen auf laufende und schon weit zurückreichende kulturelle Angleichungsprozesse und durch den Hinweis auf jüngere technische und politische Entwicklungen, insbesondere den Zusammenbruch des Realsozialismus.

Das herrschende Ideenkonglomerat harmoniert mit dem Weltimperium insofern, als dieses eine staatsfreie Selbstlokalisierung scheinbar jenseits aller korporativen und nationalen Egoismen¹⁹ für sich in Anspruch nimmt, wie es deutlich wird anhand der vielfach irgendwie humanitären oder humanitär verbrämten Zielsetzungen seiner Suborganisationen²⁰. Fördernd für den momentanen Erfolg dieser Ideen wirkt außerdem die Schwäche derjenigen ideellen Impulse, auf die sich der Antiimperialismus im 20. Jahrhundert hauptsächlich gestützt hatte: der Souveränitätsidee und des Sozialismus²¹.

Die durch eine gewisse ideologische Übereinstimmung gestützte, auf Suprastaatlichkeit zielende Entwicklung hat einheitliche Wirkungen. Die dominierende dieser Wirkungen heißt Entmündigung. Slaughter (2004) bezeichnet den Prozess, wohl etwas übertrieben, als Auflösung des Staates, als Disaggregation. Insbesondere bestimmte Varianten von Liberalisierungspolitik haben diesen Effekt²², und betroffen sind in besonderem Maße sog. Entwicklungsländer, wo die Kombination von Liberalisierung und der Auferlegung von Regeln guter Regierungsführung (*rules of governance*) den Effekt hat, „sie weiter aufzulösen“ („to further disenfranchise them“ – Gupta, 2011, S. 323). Solche Entmündigung oder möglicherweise Auflösung erschwert es jedenfalls der staatlichen Rechtsordnung zunehmend, ihre Bürger von der Einwirkung supra-

¹⁸ Cassese nennt die Überzeugung, dass die „fundamental unity of the world was a scientific fact“, als einen Grund für das quantitative Wachstum der Regulationsregime (Cassese, D’Alterio, 2016).

¹⁹ Zwar nahmen auch traditionelle Imperien regelmäßig wohlklingende Ziele universaler Art für sich in Anspruch, zuletzt etwa die Beförderung des zivilisatorischen Fortschritts, aber es lag, ihrer ursprünglich staatlichen Natur wegen, solchen Vorhaben ein korporativer Egoismus nie fern. In der Praxis floss deshalb das Humanitäre gern zusammen mit dem Eigennütigen, etwa der Anknüpfung günstiger Handelsbeziehungen oder die Öffnung von Territorien für die Ansiedlung überflüssiger Bevölkerungsteile; vgl. Rosebery 1895, nach: Mommsen 1979, S. 209.

²⁰ Nun ist es allerdings so, dass offenbar ein überdurchschnittlicher Anteil globaler Regulierung europäisch-nord-amerikanischer Herkunft ist; vgl. Joseph Stiglitz: internationale Regulierung werde v.a. durch die fortgeschrittenen Industrieländer konzipiert und dort v. a. durch spezifische Interessengruppen (Stiglitz, 2006, S. 13: „those who benefit from the current system will resist change, and they are very powerful“). Ebenso Daniel Drezner (2007, S. 40): zentrale Akteure globaler Regulierung seien die Vereinigten Staaten von Amerika und die Europäische Union, und dabei gelte: „great powers coerce others into compliance when necessary“.

²¹ Den Sachverhalt beschreibt Ingeborg Maus (2010). Sie konstatiert Tendenzen in Richtung einer Refeudalisierung des Völkerrechts und einer Rückkehr der Vormoderne; große ökonomische Akteure entzögen sich staatlichem Recht und versorgten sich mit einem ausschließlich ihren Interessen dienenden Recht selbst.

²² Schneiderman (2010) beschreibt den Sachverhalt als „compendium of rules and institutions associated with the spread of the political project of neoliberalism worldwide, having its principal object the subsumption of politics to markets“.

staatlicher Normen zu schützen: es erodiert die Autonomie der Rechtsordnung²³. Suprastaatliche Regulierung stützt ihre Legitimität nicht mehr auf den Staat (vgl. Vogel, 2009). Im Ergebnis sieht sich der Staat beschränkt auf die Möglichkeit, Prozesse der Normsetzung in Gang zu bringen, also auf eine Rolle als Katalysator, Koordinator und Unterstützer legislativer Abläufe, die anderswo stattfinden²⁴.

Entmündigung ist außerdem ein Ergebnis der Beschneidung staatlicher Kompetenz zugunsten privater Normsetzung. Diese Entwicklung kann sich aus staatlicher Sicht gegebenenfalls als Entrechtlichung darstellen²⁵. Nutznießer sind die Konstrukteure der *leges mercatoriae*, von Rechtssystemen, die von keinem staatlichen Recht mehr abgeleitet werden können, sondern unabhängig und nach eigenen Normen funktionieren (vgl. Mertens, 1997). Neben der Entmündigung von Staaten führt weltimperiale Politik auch zur Vereinheitlichung, und zwar zunächst zum Konvergieren staatlicher Rechtsordnungen²⁶ und mittelbar zur kulturellen Vereinheitlichung, also zur Zerstörung korporativer Vielfalt, mithin dessen, was die Welt als Kosmos der unterschiedlichen Rechtsräume und als Mehrheit kulturell-sprachlich-religiöser Regionen überhaupt erst ausmacht.

Gegenstand einer antiimperialistischen Argumentation

Eine Subsumtion aktueller Prozesse unter den Begriff des Imperiums (*in statu nascendi*) ist schließlich auch insofern begründet, als sie eine Brücke zum traditionellen Antiimperialismus schlägt. Es zeigt sich, dass die Tendenzen zum Weltimperium durchaus mit der alten antiimperialistischen Argumentation angreifbar sind. Eine gewisse Plausibilität könnten solche Angriffe für sich in Anspruch nehmen, da die auf bi- oder multipolarem Kräfteausgleich beruhende internationale Gewaltenteilung, die sich Mittel gegen den traditionellen Imperialismus bewährte und bewährt, im Fall des globalen Weltimperialismus nicht wirkt. Es bedarf also einer anderen Art der Abwehr. Die partielle Übertragbarkeit der alten antiimperialistischen Argumentation soll angedeutet werden in Hinblick auf 1) den Standort der Argumentation, 2) das Verhältnis zum jeweils propagierten Weltbild und 3) die Auseinandersetzung mit den Effekten des Imperiums.

Traditioneller Antiimperialismus kam von außen. Er war die Stellungnahme derjenigen, die räumlich, sozial oder mental jenseits des Imperiums standen, die seiner Legalität nicht verpflichtet waren und seine Legitimität bestritten. Heute werden, im Unterschied dazu, Korrekturvorschläge angesichts von Fehlentwicklungen aktueller Regime regelmäßig aus Binnensicht formuliert: sie messen den Vorstand an der Satzung und dringen auf die Korrektur von Satzungsverstößen. Sie stellen die Legalität einzelner Maßnahmen in Frage und fordern organisatorische Umstellungen, die besser im Einklang mit dem Geist der Satzung stünden. Solche Forderungen sind je nachdem eher liberal oder eher demokratisch gefärbt. Der liberale Argumentationsstrang findet Ausdruck

²³ „The emerging patterns allow Global Administrative Law norms to break down the administrative autonomy of domestic legal orders“ (Chiti, 2016, S. 454); oder eher: „emerging patterns may be said to sustain a process of gradual convergence“.

²⁴ Der Staat übernimmt im Prozess globaler Regulierung eine „more subtle role as catalyst, coordinator, and supporter of diverse regulatory activities“ (Abbott, Snidal).

²⁵ Diesen Begriff verwenden Kreide, Niederberger (2010, S. 12).

²⁶ Zu den entsprechenden Wirkungen internationalen Verwaltungsrechts: Chiti, 2016, S. 453.

in der Forderung nach mehr Transparenz, nach stärkerer Beachtung der Rechtsstaatlichkeit interner Verfahren, nach mehr Rationalität und Zurechenbarkeit von Entscheidungen, ausführlicherer Entscheidungs begründung oder der Einrichtung von Revisionsverfahren (Kingsbury, 2005; Barr, 2006; Machia, 2016). Die Respektierung grundlegender Prinzipien des öffentlichen Rechts sei ein Mittel, um die Legitimität internationaler Regime zu stärken. Im demokratischen Strang der Binnenkritik werden Demokratiedefizite beklagt (Kingsbury, 2005) und erweiterte Teilhabemöglichkeiten gefordert (Machia, 2016).

Die Argumentation von innen imitiert die frühmoderne Konfliktstellung. Ihren markanten Ausdruck hatte sie im Drängen von Liberalen und Demokraten gefunden, die Staatsmacht rechtsstaatlichen, konstitutionellen und später demokratischen Grundsätzen zu verpflichten. Auch die heutige Kritik an Organen internationaler Regime versteht sich in aller Regel als ein Beitrag zur Konstitutionalisierung und Demokratisierung. Für den Binnenprotest steht nicht die Institution zur Debatte, sondern die Übereinstimmung von deren Maßnahmen mit Wortlaut und Geist der Satzung. Das Regime bedürfe der konsequenteren Anwendung seiner eigenen Regeln und Verfassungsgrundsätze, insbesondere größerer Transparenz und umfassenderer Teilhabe. Nicht gegen die Institution richtet sich der Protest, sondern gegen die Satzungsgemäßheit einzelner ihrer Maßnahmen. Die Argumentation ist systemkonform und in ihrer Tendenz zur Weltkonstitutionalisierung außerdem Ausdruck einer gewissen Staatszentriertheit, eines Unvermögens, sich „von der Faszination [durch die] Architektur des Nationalstaats (zu) lösen“ (Teubner, 2003).

Über eine größere Palette an Optionen verfügt die Argumentation von außen. Sie kann sich im Einzelfall eine liberale und demokratische Stellungnahme zu eigen machen, sie kann aber auch für den Abriss, den Teilabriss, die Aufspaltung oder die Dezentralisierung von Regimen eintreten. Ihre Problematik liegt in dem Umstand, dass im Weltimperium ein „Außen“ nicht räumlich, sondern nur programmatisch-ideell vorgestellt werden kann. Seinen primären Ausdruck wird eine solche Position in der Bereitschaft finden, sich nicht widerstandslos auf eine angeblich zu Weltkonstitutionalisierung und Weltstaat führende Logik einzulassen, sondern ihr etwa Konzepte der Regionalisierung und Selbstverwaltung entgegenzustellen. Traditioneller Antiimperialismus richtete sich weiter gegen den politischen Anspruch, mit dem eine imperiale Politik gerechtfertigt wurde, gegen das Selbst- und Weltbild, das dem Ausgreifen der Imperien zugrundelag. Die antiimperialistische Kritik an dem von den Agenten des Imperiums proklamierten imperialen Selbstverständnis lässt sich in zwei Einwänden zusammenfassen: der imperiale Anspruch sei erstens sachlich falsch oder es seien zweitens die historischen Grundlagen falsch, auf die er gestützt werde.

Der erste Einwand wendet sich gegen die Richtigkeit des imperialen Anspruchs mit dem Argument, dem imperialen Projekt lägen falsche Annahmen zugrunde – über Gott, den Sinn der Geschichte oder die menschliche Natur. Im antiimperialen Widerstand des 20. Jahrhunderts spielt dieser Einwand eine große Rolle. Kommunistische oder antikommunistische Widerstandsbewegungen in den Kolonien haben den ideellen Annahmen widersprochen, mit denen die Existenz und Expansion der Kolonialreiche begründet wurde. Der Marxismus oder der Liberaldemokratismus seien sachlich falsch, ihnen lägen unzutreffende Annahmen über den Menschen und die menschliche Geschichte zugrunde. Auch eine religiös oder säkular motivierte Opposition gegen eine säkular oder religiös begründete Kolonialpolitik gehört hierher.

Ein zweiter Einwand gegen den Anspruch imperialer Politik betrifft deren historisch-mythische Grundlagen. Sie werden in Zweifel gezogen oder in ihrer politischen Tragfähigkeit angegriffen. Es treffe etwa die Ursprungserzählung des Imperiums nicht zu. Die sozialistische oder bürgerliche oder sonstige Revolution, auf die sich das Imperium stützt (etwa der Sturm auf die Bastille oder das Winterpalais), habe nicht oder jedenfalls nicht so stattgefunden, wie es der imperiale Mythos proklamiere. Sie sei nicht so großartig, nicht so spontan, nicht so überwältigend gewesen wie es die offizielle Geschichtsschreibung behaupte. Ein weiterer Strang dieser Kritik betrifft das Befreiungsversprechen, mit dem das moderne Imperium seine expansiven Politik regelmäßig begründet: dieses Versprechen sei in der historischen Praxis nicht konsequent, sondern nur zeitweise oder nur selektiv erfüllt worden. Für die Schwarzen und Indianer Nordamerikas etwa habe das US-amerikanische Befreiungsversprechen nicht gegolten, oder es sei das sowjetische Befreiungsversprechen mit der Knechtung nicht-russischer Kulturen einhergegangen. Oder ein Staat proklamiere sich als Land der Freiheit, paktierte aber mit Feinden der Freiheit.

Die Übertragbarkeit solcher Anspruchskritik auf den Fall des Weltimperiums wird durch den Umstand erschwert, dass hier keine imperiale Zentrale einen Anspruch formuliert, sondern viele Regime in verschiedenen Sektoren die jeweils in ihren Statuten fixierten Aufgaben wahrnehmen. Abgelöst wird aber nicht nur das imperiale Ideal durch die Dienstleistung, sondern abgelöst wird auch der imperiale Mythos durch Beschluss und Ratifizierung eines Statuts in den vorgeschriebenen Verfahren. Auch eine regimeförmige Dienstleistung aber beruht auf einer Weltsicht. Die setzt sich zusammen aus Annahmen etwa über die Struktur menschlicher Bedürfnisse oder die Bedeutung politischer Partizipation, und weitergehend, über die Natur des Menschen und den Sinn menschlicher Geschichte. Auch das Regime ist Ausdruck eines bestimmten und mitnichten alternativlosen Blicks auf die Welt. Vom alten Antiimperialismus lässt sich lernen, die Frage nach dieser Weltsicht überhaupt zu stellen, das, was sich als alternativlos präsentiert, auf seine Axiome zu befragen.

Der alte Antiimperialismus stellt nicht nur Fragen von außen, und nicht nur Fragen nach den impliziten Vorannahmen und Weltsichten imperialer Politik, sondern wendet sich auch gegen die Effekte imperialer Politik. Er analysiert diese Effekte in den verschiedenen sozialen Sektoren, in der Moral, der Ökonomie und der Kultur. Er unterscheidet zwischen Effekten für die dem Imperium Unterworfenen von solchen, die das Imperium selbst betreffen²⁷. Übertragbar auf die heutige Lage wäre der Ansatz, sich differenziert mit Vor- und Nachteilen imperialer Politik zu befassen und sie gegen die Effekte organisatorischer Alternativen abzuwägen, insbesondere einer Aufspaltung und Regionalisierung. Übernehmen lässt sich auch die Frage nach den negativen Folgen imperialer Politik für das Imperium selbst – seine Sachwalter, seine Organe, seine Innovationsfähigkeit und seine kulturelle Vielfalt. Der Weg in Richtung Weltimperium ist mitnichten alternativlos.

²⁷ In Spanien etwa wurden im 17. Jahrhundert die moralisch, in England um die Wende zum 20. Jahrhundert die ökonomisch fragwürdigen Effekte der Kolonialpolitik für das Mutterland diskutiert.

Bibliographie

- Abbott, K.W., Snidal, D. (2009). The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. In: W. Mattli, N. Woods (Hrsg.), *The Politics of Global Regulation* (S. 44–88). Princeton.
- Barr, M.S., Mille, G.P. (2006). Global Administrative Law: The View from Basel. *The European Journal of International Law*, 17 (1), 15–46.
- Bianchi, A. (1997). Globalization of Human Rights: The Role of Non-state Actors. In: G. Teubner (Hrsg.), *Global Law Without a State* (S. 179–212). Aldershot.
- v. Bogdandy, A., Venzke I. (2014). *In wessen Namen? Internationale Gerichte in Zeiten globalen Regierens*. Berlin.
- Casini, L. (2016). The Expansion of the Material Scope of Global Law. In: S. Cassese (Hrsg.), *Research Handbook on Global Administrative Law* (S. 25–44), Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Cassese, S. (2016) (Hrsg.). *Research Handbook on Global Administrative Law*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Cassese, S., D'Alterio, E. (2016). Introduction: the Development of Global Administrative Law. In: S. Cassese, (Hrsg.), *Research Handbook on Global Administrative Law*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Chiti, E. (2016). Bringing Global Law Home. In: S. Cassese, (Hrsg.), *Research Handbook on Global Administrative Law* (S. 439–457). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Dallari, P. (2012). Administrative Tribunals of International Organizations and World Constitutionalism. In: E. Olufemi (Hrsg.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law* (S. 59–68). Leiden: Brill.
- Dilling, O., Herberg M., Winter G. (2011). Introduction. In: O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (Hrsg.), *Transnational Administrative Rule-Making*, Oxford: Hart Publishing.
- Drezner, D. (2007). *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton 2007.
- Emmerich-Fritsche, A. (2007). *Vom Völkerrecht zum Weltrecht*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Günther, K. (2001). Rechtspluralismus und universaler Code der Legalität: Globalisierung als rechtstheoretisches Problem. In: L. Wingert, K. Günther (Hrsg.), *Die Öffentlichkeit der Vernunft und die Vernunft der Öffentlichkeit. Festschrift für Jürgen Habermas* (S. 539–567). Frankfurt am Main.
- Hardt, M., Negri, A. (2000). *Empire*. Cambridge (USA).
- Gupta, J. (2011). Developing Countries: Trapped in the Web of Sustainable Development Governance. In: O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (Hrsg.), *Transnational Administrative Rule-Making* (S. 305–330). Oxford: Hart Publishing.
- Harvey, D. (2003), *The new Imperialism*. London.
- Hewson, M., Sinclair, T.J. (1999). The Emergence of Global Governance Theory. In: M. Hewson, T.J. Sinclair (Hrsg.), *Approaches to Global Governance Theory* (S. 3–22). New York: SUNY Press.
- Kingsbury, B., Krisch, N., Stewart, R.B. (2005). The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems*, 68 (3/4), 15–61.
- Kingsbury, B., Stewart, R.B. (2012). Administrative Tribunals of International Organisations from the Perspective of the Emerging Global Administrative Law. In: Olufemi, E. (Hrsg.), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law* (S. 69–104). Leiden: Brill.
- Kratochwil, F., Ruggie, J.G. (1986). International Organization: a State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, 40 (4).
- Kreide, R., Niederberger, A. (2010). Einführung. In: R. Kreide, A. Niederberger (Hrsg.), *Staatliche Souveränität und transnationales Recht* (S. 7–13). München.
- Kumm, M. (2010). The Idea of Socratic Contestation and the Right to Justification: The Point of Rights-Based Proportionality Review. *Law & Ethics of Human Rights*, 4 (2), 142–175.
- Lee, C.J. (2012). Aftermath. In: Ph. Levine, J. Marriott (Hrsg.), *The Ashgate Research Companion of Modern Imperial Histories*. Farnham.

- Macchia, M. (2016). The Rule of Law and Transparency in the Global Space. In: S. Cassese (Hrsg.), *Research Handbook on Global Administrative Law* (S. 261–281), Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Mattheis, C. (2018). *Die Konstitutionalisierung des Völkerrechts aus systemtheoretischer Perspektive*. Berlin: Springer.
- Maus, I. (2010). Verfassung und Verfassungsgebung. Zur Kritik des Theorems einer „Emergenz“ supranationaler und transnationaler Verfassungen. In: R. Kreide, A. Niederberger (Hrsg.), *Staatliche Souveränität und transnationales Recht* (S. 27–70). München.
- Menzel, J. (2011). *Internationales Öffentliches Recht: Verfassungs- und Verwaltungsgrenzrecht in Zeiten offener Staatlichkeit*. Tübingen.
- Mertens, H.-J. (1997). Lex Mercatoria: A Self-applying System Beyond National Law? In: G. Teubner (Hrsg.), *Global Law Without a State* (S. 31–43). Aldershot.
- Mommsen, W. (1979). *Der europäische Imperialismus*. Göttingen.
- Müller, F. (2004). Einschränkung der nationalen Gestaltungsmöglichkeiten und wachsende Globalisierung. *Kritische Justiz*, 37 (2), 194–201.
- Münkler, H. (2005). *Imperien*. Berlin.
- Nettesheim, M. (2002). Das kommunitäre Völkerrecht. *Juristen Zeitung*, 57 (12), 569–578.
- Olufemi, E. (Hrsg.) (2012). *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*. Leiden: Brill.
- Peters, A. (2005). Global Constitutionalism in a Nutshell. In: K. Dicke u.a. (Hrsg.), *Weltinnenrecht. Liber amicorum Jost Delbrück* (S. 535–550). Berlin: Duncker & Humblot.
- Porter, B. (2006). *Empire and Superempire. Britain, America and the World*. New Haven – London.
- Salz, A. (1931). *Das Wesen des Imperialismus*. Leipzig–Berlin.
- Schellhaas, F. (2009). Die „internationale Gemeinschaft“ im 21. Jahrhundert - ein Gespenst geht um.... In: Ch. Tomuschat (Hrsg.), *Weltordnungsmodelle für das 21. Jahrhundert* (S. 25–64). Baden-Baden.
- Schneiderman, D. (2010). *Resisting Economic Globalization. Critical Theory and International Investment Law*. New York.
- Slaughter, A.-M. (2004). *A New World Order*. Princeton.
- Stewart, R.B. (2016). Global Standards for National Societies. In: S. Cassese (Hrsg.), *Research Handbook on Global Administrative Law* (S. 175–195). Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Stiglitz, J. (2006). *Making Globalization Work*. London.
- Teubner, G. (Hrsg.) (1997). *Global Law Without a State*. Aldershot.
- Teubner, G. (2003). Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie. *Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 63, 1–28.
- Tietje, Ch. (2011). History of Transnational Administrative Networks. In: O. Dilling, M. Herberg, G. Winter (Hrsg.), *Transnational Administrative Rule-Making* (S. 23–37). Oxford: Hart Publishing.
- Vogel, D. (2009). Private Regulation in Global Conduct. In: W. Mattli, N. Woods (Hrsg.), *The Politics of Global Regulation* (S. 151–188). Princeton.
- Ziai, A. (2017). Die Post-2015 Agenda und die Nachhaltigkeit des Entwicklungsdiskurses. In: Ph. Lepenies, E. Sondermann (Hrsg.), *Globale politische Ziele* (S. 247–266). Baden-Baden.

Polityczne znaczenie procesu informacyjnego w wymiarze cybernetycznym

ZBIGNIEW WERRA
PROF. DR HAB.

Politechnika Koszalińska
e-mail: zb.werra@wp.pl

Słowa kluczowe polityka, sterowanie, komunikacja, manipulacja, cybernetyka

Abstrakt Proces przekazywania informacji w przestrzeni społecznej na poziomie komunikacyjnym wskazuje na tendencje zmierzające do manipulacji, czyli sterowania. Każda społeczność w systemie danego bytu społecznego dąży do jak najwyższego poziomu oddziaływania na inną społeczność. Ten cybernetyczny wymiar informacji ma na celu podporządkowanie danej społeczności, np. politycznej, która przyjmuje w tym procesie rolę podrzędną, ale też niezbędną dla osiągnięcia określonego celu społeczności nadrzędnej, która w procesie sterowania dąży do osiągnięcia przewagi szczególnie na poziomie ideologiczno-etycznym (politycznym).

The political importance of the information process in the cybernetic dimension

Keywords politics, control, communication, manipulation, cybernetics

Abstract The process communicating information in the social space shows tendencies to manipulation, i.e. control. Every society in every social system strives to have the highest level of impact on another community. This cyber-ethical dimension of information is intended to sub-order a particular community, e.g. politically; it is necessary to achieve the specific goal of the parent community, which through the control process wants to gain an advantage, especially at the ideological and ethical (political) level.

Wprowadzenie

Proces przekazywania informacji w przestrzeni społecznej na poziomie komunikacyjnym wskazuje na tendencje zmierzające do manipulacji, czyli sterowania. Każda społeczność w systemie danego bytu społecznego dąży do jak najwyższego poziomu oddziaływania na inną społeczność. Ten cybernetyczny wymiar informacji ma na celu podporządkowanie danej społeczności, np. politycznej, która przyjmując w tym procesie rolę nadrzędną, niezbędną do realizacji określonego celu, dąży w procesie sterowania do osiągnięcia przewagi szczególnie na poziomie

ideologiczno-etycznym (politycznym). Należy zaznaczyć, że społeczność polityczna nie jest tożsama ze społeczeństwem politycznym. Pojęcie społeczeństwa jest bowiem postrzegane jako podmiotowe samo w sobie, czego nie można powiedzieć o społeczności, która wyodrębnia się z całej struktury bytu społecznego. Owe wyodrębnienie z samej istoty wskazuje na swego rodzaju utylitaryzm. Innymi słowy społeczność polityczna w wymiarze cybernetycznym ukierunkowana jest na przejście procesu sterowniczego nad społeczeństwem jako takim.

Ten bowiem poziom jest obszarem najbardziej pożądanym w procesie sterowania społecznego – cybernetyki społecznej. Osiągnięcie dostępu do tego poziomu w jakiegokolwiek społeczności powoduje zmianę jej struktury społecznej – politycznej. Najczęściej chodzi tu o uprzedmiotowienie danej społeczności, tzw. podrzędnej (Werra, 2015, s. 9–23). Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie znaczenia procesu informacyjnego (komunikowania) w obszarze szeroko rozumianego życia politycznego.

Człowiek jest istotą społeczną. Z tego faktu wynika teza badawcza, która pokazuje osobę ludzką jako tę, która poddaje się procesowi sterowalności niejako dobrowolnie. W celu zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb, takich jak pragnienie bezpieczeństwa, przynależności i miłości czy uznania, musi funkcjonować w różnych grupach społecznych, wewnątrz których kształtuje różnego rodzaju relacje. Jak daleko zatem rezygnuje ze swojej podmiotowości na rzecz uznania przez obiekt sterczny? Jest to pytanie badawcze, na które odpowiedź pozwoli pokazać granicę pewnej nieprzekraczalności. Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytanie domaga się zastosowania metody jakościowej analizy opracowań oraz obserwacji różnorodnych społeczności politycznych, w których tworzeniu niezbędna jest umiejętność porozumiewania się z innymi podmiotami – osobami. Tworzenie informacji, a następnie komunikowanie towarzyszy człowiekowi od zarania dziejów, jest czymś oczywistym i naturalnym, stanowi podstawową ludzką umiejętność o niezwykle istotnym znaczeniu. Porozumiewanie się daje możliwość wymiany myśli i współdziałania, a relacje, które w ten sposób nawiązujemy, zapewniają ciągłość naszego gatunku, cywilizacji i kultury. Komunikowanie odgrywa ważną rolę w życiu społecznym. To głównie dzięki niej na podstawie powstających relacji interpersonalnych kształtowana jest podmiotowość społeczeństwa.

Poniższe opracowanie stanowi jedynie pewien przyczynek do dalszej analizy sterowania społecznościami, w tym politycznymi poprzez przekazywanie im informacji w procesie komunikowania interpersonalnego.

Cybernetyczny proces powstawania komunikacji interpersonalnej – politycznej

Każda informacja z jednej strony umieszczona jest w relacji interpersonalnej. Z drugiej zaś – za każdym razem nosi ona znamiona relacji cybernetycznej, czyli sterowalności jako takim podmiotem. Zrozumienie procesu komunikacji interpersonalnej w kontekście cybernetycznym wymaga przybliżenia jego miejsca wśród innych procesów komunikowania oraz wyjaśnienia pojęć z nim związanych. Na wstępie należy poddać analizie samo wyrażenie „komunikowanie”. Pochodzi ono z języka łacińskiego, od czasownika *communico, communicare* i oznacza uczynić wspólnym, połączyć, udzielić komuś wiadomości, omawiać. Współcześnie stosowany termin jest jednak tzw. kalką pojęciową z języka angielskiego i wywodzi się od słowa *communication*

(Goban-Klas, 2004, s. 41). Nietrudno zauważyć, że w swojej istocie zmierza ono do przejścia procesu sterowania – zamierzonego oddziaływania na dany podmiot – polityczny. Inny istotny czynnik sterowniczy, który wybrzmiewa z pojęcia „komunikowanie”, wskazuje na proces tworzenia pewnej płaszczyzny wspólnej dla danej społeczności politycznej, np. program polityczny, specyficzny język narracji itp.

Duże znaczenie dla pojęcia „komunikowanie” miała definicja Charlsa Cooleya zawarta w jego dziele *Human Organization* z 1909 roku:

przez komunikowanie rozumiemy tutaj mechanizm, dzięki któremu ludzkie stosunki mogą istnieć i rozwijać się, tj. wszystkie symbole umysłu, łącznie ze środkami przekazywania ich w przestrzeni i zachowania w czasie. Obejmuje ono wyraz twarzy, postawę i gestykulację, tony głosu, słowa, pismo, druk, koleje żelazne, telegrafy, telefony, oraz to, co jeszcze może być osiągnięciem w podboju przestrzeni i czasu (Goban-Klas, 2004, s. 41).

Z czasem w definicjach oddzielono środki transportu od porozumiewania się. W niniejszym opracowaniu skupiono się głównie na komunikacji w kontekście porozumiewania się, a w jeszcze węższym rozumieniu tego słowa – na komunikacji międzyludzkiej w przestrzeni życia politycznego, gdyż to na konkretną osobę chcemy oddziaływać tak, aby jej działanie było zgodne z naszymi oczekiwaniami. Tworzymy pewną strukturę podmiotu nadrzędnego i podrzędnego (Jaworowicz, Jaworowicz, 2017, s. 34–36).

Najszerszą, a zarazem najkrótszą definicję „komunikowania” opisał Edward T. Hall, według którego „komunikowanie” to kultura (Szopski, 2005, s. 5). Definicja ta ukazuje, że komunikowanie daje możliwość przekazywania doświadczenia zbiorowego, dzięki czemu kultura ma ciągłość. Z tego też względu proces tworzenia informacji, a następnie komunikowania ukierunkowanego na konkretny podmiot podrzędny w sposób konieczny musi dążyć do podtrzymania rozumienia kultury w klasycznym ujęciu bądź jej redefinicji, czyli w taki sposób, aby antykulturę nazywano kulturą, z czym często mamy współcześnie do czynienia w przestrzeni życia politycznego.

Definicje „komunikowania” można podzielić na pewne kategorie, gdzie „komunikowanie” rozumiane jest jako transmisja, rozumienie, oddziaływanie, łączenie (tworzenie wspólnot), interakcja, wymiana czy składnik procesu społecznego (Goban-Klas, 2004, s. 41). Wszystkie te definicje nie są sobie przeciwne, lecz ukazują pojemność terminu. Ze względu na badane zagadnienie wybrano określenie sformułowane przez Bogusławę Dobek-Ostrowską, która w oparciu o dorobek nauki o komunikowaniu stworzyła uniwersalną definicję:

komunikowanie jest procesem porozumiewania się jednostek, grup lub instytucji. Jego celem jest wymiana myśli, dzielenie się wiedzą, informacjami i ideami. Proces ten odbywa się na różnych poziomach, przy użyciu zróżnicowanych środków i wywołuje określone skutki (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 13).

Jak się wydaje, przywołana definicja w sposób jasny oddaje znaczenie komunikowania się danych podmiotów tworzących informację, które z istoty swojej mają przynieść pożądane działania. Struktura komunikacji wraz z informacją są więc naturalną jednością w mechanizmie sterowania społecznego-politycznego.

Poziomy, na których odbywa się proces komunikowania połączony ze sterowaniem społecznym w znaczeniu podmiotowym, można podzielić na pięć kategorii (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 17–19; Goban-Klas, 2004, s. 31–32). Następują one po sobie hierarchicznie, z uwzględnieniem liczby aktów komunikowania. Na najniższym poziomie znajduje się komunikowanie intrapersonalne, do którego dochodzi najczęściej. Zachodzi ono wewnątrz umysłu człowieka. Polega na odbieraniu bodźców i reakcji przez centralny ośrodek nerwowy, tak zwane wewnętrzne myślenie. Kolejny poziom to komunikowanie interpersonalne, międzyosobowe, które zachodzi między dwiema lub trzema osobami. Następnie należy wymienić poziom komunikowania grupowego, które odbywa się wewnątrz grup społecznych, np. w rodzinie czy w przestrzeni ugrupowania politycznego. Na obu poziomach dochodzi do bezpośrednich kontaktów i interakcji pomiędzy uczestnikami porozumiewania się. W wyniku rozwoju społecznego i powstania struktur społecznych wykształcił się kolejny szczebel – komunikowanie międzygrupowe. W przeciwieństwie do poprzednich sposobów komunikacji nie wszyscy członkowie mają w nim bezpośrednie osobowe relacje. Wraz z powstaniem władzy politycznej i organizacji ekonomicznych wyłonił się wyższy poziom – porozumiewanie instytucjonalne, organizacyjne, dla którego właściwy jest formalny charakter – w przeciwieństwie do istnienia pewnej dowolności na niższych szczeblach. Ostatni poziom o najkrótszej historii – komunikowanie masowe – obejmuje największą liczbę uczestników procesu. Wymiana informacji ma miejsce za pośrednictwem szeroko rozumianych mediów: prasy, kina, radia, telewizji, nowych mediów czy publikacji książkowych i podręcznikowych (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 17–19).

W literaturze podawane są trzy sposoby przekazywania informacji: interpersonalne – bezpośrednie, kiedy uczestnicy komunikacji stoją „twarzą w twarz”; masowe – pośrednie, które charakteryzują się obecnością pośrednika w roli nadawcy wtórnego i anonimowością odbiorcy; interpersonalno-medialne, będące najmłodszym sposobem komunikowania, powstałe w wyniku postępu technologicznego i charakteryzujące się brakiem fizycznego kontaktu uczestników (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 19; Kozak, 2011, s. 19–20). W niniejszej pracy omówiono kolejno komunikację interpersonalną bezpośrednią i masową.

Pojęcie komunikacji interpersonalnej w literaturze nie jest definiowane w sposób jednoznaczny. Cechy porozumiewania międzyosobowego wymieniane przez autorów często są ze sobą sprzeczne. Peter Hartley (2006, s. 36–39) charakteryzuje komunikowanie interpersonalne jako bezpośrednie, dwukierunkowe, między dwiema jednostkami, w którym zarówno forma, jak i treść komunikatu oddają cechy osobowości jednostek, ich role społeczne i wzajemne relacje. Tak rozumiane komunikowanie u Bogusławy Dobek-Ostrowskiej (2007, s. 20) i Stanisława Kozaka (2011, s. 20) jest częścią komunikowania interpersonalnego bezpośredniego, gdyż sama komunikacja interpersonalna może, według nich, mieć charakter pośredni i nazywana jest wówczas interpersonalną masową. Ponadto autorzy ci nie ograniczają komunikacji interpersonalnej do dwóch osób. Jeszcze inaczej do kwestii tej podchodzą Sherwyn Morreale, Brian Spitzberg, Kevin Barge (2007, s. 278–279), którzy uważają, że komunikacja międzyosobowa może mieć charakter zarówno bezpośredni, jak i pośredni, nie formułując tym samym oddzielnych terminów dla komunikacji interpersonalnej. Tomasz Goban-Klas (2004, s. 47) twierdzi natomiast, że wszystkie rodzaje komunikowania są pośrednie, gdyż informacje przekazywane są przez medium, czyli środek komunikowania, np. język, znaki językowe, kody, nośniki sygnałów, instytucje, które tworzą przekaz.

Z przytoczonych twierdzeń wynika, że istnieją trzy poglądy o porozumiewaniu się międzykulturowym. Większość badaczy opowiada się jednak za tym, że komunikowanie interpersonalne może być zarówno bezpośrednio, jak też pośrednio. Tak bezpośrednio, jak i pośredniość komunikacji interpersonalnej dobrze oddaje definicja Włodzimierza Głodowskiego:

komunikacja interpersonalna jest to proces przekazywania i odbierania informacji między dwiema osobami lub pomiędzy małą grupą osób, wywołujący określone skutki i rodzaje sprzężeń zwrotnych (Głodowski, 1994, s. 5).

Nawet gdy przekazywanie komunikatu ma charakter monologu, druga strona może komunikować swoje emocje i myśli za pomocą postawy i mimiki (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 20–21). Wynika z tego, że komunikować można na dwa sposoby: werbalnie i niewerbalnie. Od umiejętności posługiwania się tymi dwiema podstawowymi formami zależy efektywność porozumiewania się międzypolitycznego.

Komunikowanie werbalne to komunikacja oparta na słowie (języku). Za jego pomocą wyrażane jest znaczenie komunikowanych idei i uczuć. Porozumiewanie werbalne dzieli się na dwa typy: ustny i pisemny. Forma ustna, dzięki temu, że jest wzmocniona przez komunikowanie niewerbalne, daje większą sposobność do ekspresji myśli i uczuć, a także, w przypadku bezpośredniego kontaktu, na natychmiastową reakcję uczestników (sprzężenie zwrotne). Wadą tego typu komunikacji jest możliwość wystąpienia problemów z prawidłowym dekodowaniem znaczeń słów. Forma pisemna komunikacji werbalnej stosowana jest na wszystkich szczeblach porozumiewania się (od interpersonalnego do masowego). Przybiera ona dużo częściej charakter formalny niż nieformalny. Typ pisemny z jednej strony cechuje trwałość i możliwość starannego przygotowania, z drugiej zaś – nie pozwala na powstanie natychmiastowego sprzężenia zwrotnego (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 25–27).

Komunikowanie werbalne zdeterminowane jest przede wszystkim przez dwa czynniki: kulturę i płeć. Język stanowi odbicie kultury, która nadaje mu cechy charakterystyczne. U społeczeństw określanych jako wysokokontekstowe, np. Azjatów, informacje przekazywane są w sposób subtelny, niebezpośredni, komunikowanie przybiera formę bardziej formalną, natomiast u społeczeństw niskokontekstowych (Europejczycy, Amerykanie) spotyka się komunikację zwięzłą, jednoznaczną, w której stosunkowo mało powiedziane jest w sposób niewerbalny. Samo pojęcie „kontekstowanie” odnosi się do określenia procesu poznania, podkreślając wagę znaczenia kontekstu w przekazie znaczenia wypowiedzi (Zięba).

Drugim czynnikiem determinującym proces komunikacji werbalnej jest płeć. Zarówno dobór słów, jak i sposób ich wypowiedzenia zależne są od płci komunikatora. Mężczyźni częściej posługują się słownictwem specjalistycznym i stosują wulgaryzmy, natomiast kobieca komunikacja jest bardziej miękka, charakteryzuje się przestrzeganiem reguł społecznych. Kobiety rzadziej wypowiadają bezpośrednie odpowiedzi, a częściej stosują wyrażenia, takie jak „cóż”, „do pewnego stopnia”, „wiesz” (Harley, 2006, s. 215–216).

Drugą z form komunikowania to komunikowanie niewerbalne. Pojęcie to obejmuje wszystkie ludzkie zachowania, postawy i obiekty, które nie są słowami, a komunikują wiadomość i mają wspólne społeczne znaczenie. Komponentami komunikacji niewerbalnej są: wygląd fizyczny, ruchy ciała, gesty, wyraz twarzy, ruchy oczu, dotyk, głos, a także sposób wykorzystania czasu

i miejsca w komunikowaniu się. Wykluczyć należy jednak gesty, które oznaczają słowa, takie jak w języku migowym, oraz słowa napisane lub przekazane elektronicznie (Adler, Rosenfeld, 2018, s. 67–70).

Tym, co wyróżnia komunikację niewerbalną od werbalnej, jest ciągłość, wieloznaczność, łatwość w wyrażaniu emocji oraz niższy poziom świadomości podczas jej stosowania. Wszystkie te cechy powodują, że ludzie przywiązują większe znaczenie do niewerbalnego porozumiewania się (Morreale, i in. 2007, s. 175–176). A zatem porozumiewanie się podmiotów osobowych w większości ma charakter niewerbalny. Wiąże się to z wieloma funkcjami, jakie pełni forma niewerbalna. Są to między innymi:

- funkcja zastępowania, gdy ruch, gest czy znak stosowane są zamiast słów czy zdań,
- funkcja uzupełniania, gdy sygnał niewerbalny uzupełnia lub precyzuje komunikat werbalny,
- funkcja ekspozycji, gdy „pozy” ukazują uczucia i emocje, potęgując ich rzeczywisty stan, lub przeciwnie – ukrywają prawdziwe myśli i uczucia,
- funkcja regulacyjna, gdy poprzez tzw. regulatory uczestnik procesu wskazuje, że dana czynność jest kontynuowana, powtarzana lub skończona,
- funkcja moderująca, gdy stosowane są tzw. adaptory, które służą do redukcji napięcia i stresów pojawiających się podczas procesu komunikacji, np. obgryzanie paznokci, drapanie się po głowie (Dobek-Ostrowska, 2007, s. 28–29).

Funkcje te wynikają ze specyficznych relacji, które zachodzą między komunikacją werbalną a niewerbalną. Obie te formy zazwyczaj występują jednocześnie, wzajemnie się uzupełniają i wpływają na efektywność komunikowania z innymi ludźmi.

Codzienne porozumiewanie ma przede wszystkim charakter interpersonalny, więc umiejętności związane z komunikacją interpersonalną zaważają na osiągnięciu wielu celów, takich jak np. dobre przejście rozmowy kwalifikacyjnej lub przedstawienie programu ugrupowania politycznego. Z tego powodu komunikacja tego typu od dawna leży w kręgu zainteresowań badaczy i uczonych. Społeczeństwa, którym zależy na tworzeniu struktur mających potencjał umożliwiający ich rozwój, dążą do szeroko rozumianego rozwoju właściwej komunikacji, która może stać się zaczątkiem społeczeństwa obywatelskiego oraz przynieść określony cel polityczny (Werra, 2011, s. 286–287).

W literaturze wymienia się kilka podstawowych umiejętności związanych z efektywnym komunikowaniem się. Według Joanny Baney (2009, s. 13) są to: słuchanie, posługiwanie się informacjami zwrotnymi, zadawanie pytań i wycucie stylu komunikacyjnego (Werra, 2013, s. J6). Poznanie właściwości procesu komunikowania się pozwala na lepsze przesyłanie i lepszy odbiór komunikatów. Istotne jest również posiadanie wiedzy dotyczącej elementów porozumiewania się, których opis znajduje się w kolejnym punkcie.

Kształtowanie relacji sterowniczych w komunikacji interpersonalnej życia politycznego

Komunikacja interpersonalna bezpośrednio wpływa na nasze relacje. Tezę tę potwierdza definicja Sherwyn P. Morreale’a, Brian H. Spitzberga, J. Kevin Barge’a. Komunikację interpersonalną pojmują oni jako proces wymiany znaków i symboli, które nabierają znaczenia w kontekście

interakcji kilku osób. Tak postrzegane porozumiewanie się międzypersonowe charakteryzuje się kilkoma cechami: jest procesem wymiany składającym się ze znaków i symboli, tworzy znaczenia, przebiega w interakcji, wymaga obecności niewielu osób, jest relacyjne, przyczynia się do powstawania związków międzyludzkich oraz przebiega etapami. W kontekście relacji istotnymi właściwościami komunikacji osobowej są: przebieganie w interakcji, relacyjność, przyczynianie się do powstawania związków, a także etapowość (Baney, 2009, s. 280).

Początkiem każdej relacji jest interakcja pomiędzy osobami, czyli wzajemne oddziaływanie na siebie, a tym właśnie jest komunikacja interpersonalna – stanowi ona kontakt i interakcję międzypersonową. Porozumiewanie się ma miejsce w kontekście interakcyjnym, czyli w takich warunkach, w których każdy z uczestników ma możliwość zaangażowania się w proces. Bez możliwości porozumienia się nie byłibyśmy w stanie stworzyć żadnych struktur społecznych (Werra, 2011, s. 280).

Komunikacja interpersonalna jest również relacyjna. Oznacza to, że podczas porozumiewania się osoby określają wzajemną relację. Każdy komunikat nie tylko przekazuje treść, ale i definiuje relację między osobami. Aspekt relacyjny może mieć wiele wymiarów, najważniejsze z nich to afiliacja i władza (Rupińska-Kozak). Afiliacja dotyczy dążenia do nawiązywania, podtrzymywania czy zacieśniania kontaktów społecznych, natomiast władza określana jest m.in. przez różnice lub podobieństwo statusu. O afiliacji i władzy mówią zarówno werbalne, jak i niewerbalne formy komunikacji interpersonalnej, definiując tym samym związek pomiędzy uczestnikami (Werra, 2011, s. 283). Przykładem może być komunikacja przełożonego z podwładnym, podczas której można zauważyć demonstrowanie władzy poprzez spoglądanie na osobę podporządkowaną w sposób konsekwentny i stanowczy – powoduje to u niej opuszczenie od czasu do czasu wzroku, co oznacza respekt względem rozmówcy (Kamińska).

Z analizy literatury wynika, że komunikacja nie tylko charakteryzuje relacje międzypersonowe, ale i kreuje związki. Związek to proces interakcji zachodzący pomiędzy osobami; jest wyrazem współzależności. By związek się umacniał i rosła współzależność musi dochodzić do częstszych, bardziej zróżnicowanych i dłuższych interakcji oraz do zwiększenia wzajemnego wpływu poprzez działania. W ten sposób uwidacznia się jedna z podstawowych funkcji komunikacji interpersonalnej, czyli nawiązywanie, podtrzymywanie i kierowanie związkami z innymi. Chociaż nie każde zdarzenie komunikacji interpersonalnej prowadzi do związku, to dla każdego związku porozumiewanie się jest niezbędne. Należy przy tym rozumieć „związek” jako kształtowanie się struktur grupy społecznej, nie zaś tylko jako tzw. związek partnerski w sensie narzeczeństwa czy małżeństwa (Morreale i in. 2007, s. 283–286; Werra, 2012, s. 107–127).

Kierowanie relacjami w czasie komunikacji interpersonalnej jest ściśle związane z etapowością. Na poziomie relacji, w miarę trwania związku, porozumiewanie się ewoluuje. Przy pierwszym spotkaniu rozmowa przebiega diametralnie inaczej niż podczas kolejnych spotkań. Dzieje się tak, gdyż związek rozwija się dzięki tzw. społecznemu przenikaniu, które stanowi wzorzec komunikacji wpływającej na kontynuację wzajemnej relacji. Wzorzec ten rozpatrywać można na dwóch poziomach – ogólnym i specyficznym, gdyż nie wszystkie związki można zaliczyć do typowych lub właściwych. Poziom ogólny ukazuje związki przechodzące cztery etapy: poznawanie się, rozwój relacji, osłabianie relacji oraz rozpad, które odzwierciedlają stopień zbliżenia bądź oddalenia się osób (Davis, McKay, Fanning, 2019, s. 132–138).

Nie wszystkie związki przechodzą do następnych etapów, można również na dany etap powrócić lub całkiem go ominąć. Decydują o tym osoby komunikujące się. Pierwszy etap, którym jest poznawanie się, jest momentem pierwszego kontaktu. Najczęstszym powodem wchodzenia w interakcje z drugą osobą, jak również przyczyną pogłębiania danej relacji, jak dowodzą autorzy *Psychologii społecznej*. Serce i umysł, jest atrakcyjność interpersonalna. Charakteryzują ją trzy główne determinanty: cechy sytuacji, takie jak pokrewieństwo i powtarzająca się ekspozycja; cechy indywidualne, czyli fizyczna atrakcyjność, podobieństwo i uzupełnianie się; elementy zachowania, takie jak nagradzanie i komunikowanie sympatii (Aronson, Wilson, Akert, 1997, s. 402–451).

Każda interakcja musi być zapoczątkowana jakimś kontaktem, dlatego też nie dziwi to, że im częstszy kontakt z daną osobą, tym większe prawdopodobieństwo wejścia z nią w jakąś relację. Bliskość, która charakteryzuje się częstością spotkań, jest jednym z głównych determinantów atrakcyjności interpersonalnej, a tym samym – politycznej. Efekt częstości kontaktu – czyli zjawiska polegającego na tym, że im częściej widzimy i kontaktujemy się z drugą osobą, tym większe prawdopodobieństwo, że zostanie ona naszym przyjacielem – jest ściśle związane z efektem czystej ekspozycji. Efekt ów jest prawidłowością, która polega na tym, że im częściej jesteśmy wystawieni na ekspozycję bodźca, tym bardziej jesteśmy skłonni ten bodziec polubić lub odrzucić (Aronson i in., 1997, s. 408).

Kolejnym determinantem atrakcyjności interpersonalnej, która ma bezpośredni wpływ na kształtowanie relacji, jest atrakcyjność fizyczna. Osobom o ocenianej jako ładna powierzchowności przypisuje się wiele cech pozytywnych – postrzega się je jako ludzi sukcesu, inteligentniejsze, bardziej interesujące i fascynujące oraz atrakcyjniejsze seksualnie niż osoby mniej atrakcyjne fizycznie (Aronson i in., 1997, s. 411). Wraz z kontynuacją relacji na jej kształt zaczynają wpływać inne czynniki, m.in. podobieństwo. W trakcie dalszych kontaktów interpersonalnych poznajemy czyjeś opinie na różne tematy, im bardziej są one podobne do naszych postaw i wartości, tym bardziej jesteśmy skłonni do nawiązywania relacji z daną osobą. Zależność ta została potwierdzona w badaniach przeprowadzonych przez Donna Byrne'a i Dona Nelsona w 1965 roku. Naukowcy informowali uczestników eksperymentu, że inny student, którego nigdy nie spotkali, ma podobne, choć w różnym stopniu, postawy do ich własnych. Następnie biorący udział w eksperymencie odpowiadali na pytanie o stopień sympatii do danej osoby. Wyniki pokazały, że był on uzależniony od spostrzeżonego podobieństwa postaw (Aronson i in., 1997, s. 415).

Byrne i Nelson wykazali, że istnieje silna liniowa korelacja pomiędzy atrakcyjnością interpersonalną a podobieństwem postaw. Im większe podobieństwo, tym większa sympatia. Na nasze sympatie i antypatie wpływa również zachowanie danej osoby wobec nas. Lubimy osoby, które nas chwalą i komplementują. Musimy być jednak pewni, że pozytywna ocena jest szczerą i rozumna. Badania w tej dziedzinie wykazały, że choć lubimy być chwaleni i darzymy sympatią osoby, które to czynią, to nie chcemy być manipulowani. Wynika z tego, że niezbyt częste, szczerze komplementy wplecione w trakcie rozmowy służą pogłębianiu relacji między osobami (Aronson i in., 1997, s. 418–421).

Wszystkie wymienione czynniki wpływają na proces komunikacji interpersonalnej i na rozwój relacji międzyosobowej, podczas której obie strony definiują związek. Relacja ta może podążać w różnym kierunku – w stronę przyjaźni, relacji zorientowanej na zadanie, romansu

lub relacji pokrewieństwa z potomstwem. Niezależnie od kierunku, który obierzemy, musimy wejść w interakcje, za których pomocą ustanowiony zostanie sposób komunikacji, co pozwoli na osiągnięcie danego związku (Morreale i in., 2007, s. 286).

Ewaluacja relacji może zmierzać również w stronę osłabienia. Etap ten charakteryzuje się komunikacją odsłaniającą rosnące napięcie, mające swoje źródło w walce o utrzymanie pożądanej definicji związku. Najczęściej towarzyszą mu konflikty, apatia i wzajemne unikanie się. Może to doprowadzić do kolejnego etapu, czyli do rozpadu związku. Rozpad związku to faza, podczas której komunikacja służy negocjowaniu zakończenia związku. Nie musi on być jednoznaczny z zaprzestaniem interakcji, lecz może również umożliwić przejście do innego rodzaju związku, w którym te same etapy mają inny punkt startu. Możliwe zatem jest powracanie do wcześniejszych faz związku, jak również ich ominięcie. Gdy osoby wchodzące ze sobą w interakcje uznają, że relacja jest we właściwym miejscu, mogą na każdym etapie starać się o utrzymanie związku. W tej fazie komunikacja stosowana jest w celu podtrzymania preferowanego związku. Każdy z wyżej wymienionych etapów nawiązywania relacji cechuje się różnymi zachowaniami komunikacyjnymi. Poprzez zmiany w sposobie komunikacji interpersonalnej nie tylko wpływamy na kierunek ewaluacji związku, ale i definiujemy każdy z jego etapów (Morreale i in., 2007, s. 287).

Podsumowanie

Odnosząc się do celu niniejszego opracowania, czyli przedstawienia znaczenia procesu informacyjnego (komunikowania) w obszarze szeroko rozumianego życia politycznego, należy zaznaczyć, iż komunikacja interpersonalna jako nośnik informacji ma znaczący wpływ na cały proces cybernetyczny, który determinuje nasze życie społeczne poprzez kształtowanie związków międzyosobowych, w tym politycznych.

Teza badawcza, że osoba ludzka jako samoistny podmiot dobrowolnie poddaje się procesowi sterowalności, została przedstawiona jako swego rodzaju dążność do relacyjności w obszarze interpersonalnym, ale także jako permanentna chęć tworzenia relacji pozwalających na swego rodzaju wyróżnienie wśród innych społeczności, w tym politycznych, z całości społeczeństwa.

Udzielając odpowiedzi na pytanie badawcze, które dotyczyło granicy rezygnacji z własnej podmiotowości na rzecz uznania i zaakceptowania obiektu sterowniczego, trzeba stwierdzić, że w procesie sterowniczym, w jego wymiarze pozytywnym, należy tak kształtować podmiotowość bytu społecznego, aby potrafiła ona tworzyć jak najwięcej relacji przy jednoczesnym zachowaniu jak największej autonomii. W wymiarze negatywnym należy dążyć w procesie sterowniczym do coraz większego ograniczania relacji międzyludzkich, czyli atomizacji – wówczas samo się ono unicestwi. To w tym obszarze kształtuje się i funkcjonuje społeczność polityczna, która z istoty swojej zmierza do ciągłej polaryzacji podmiotowego bytu społecznego.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że z ukształtowanej we właściwy, podmiotowy sposób komunikacji interpersonalnej w procesie cybernetycznym tworzy się społeczeństwo podmiotowe, czyli kształtuje się autonomiczny układ sterowniczy, którego celem jest dążenie do coraz większej formy rozwoju społecznego, rozumianego jako przestrzeganie zasad wzajemnego współżycia w dążeniu do szeroko rozumianego zadowolenia. Uwzględniając jej podmiotowy charakter, można stwierdzić, że będzie się ono (społeczeństwo) starało mieć wpływ na wszel-

kiego rodzaju zmiany zachodzące w danej strukturze społeczno-politycznej. Wówczas staje się ono niejako „stróżem” zasad etyczno-moralnych, np. władzy państwowej (Werra, 2012, s. 52).

Bibliografia

- Adler, R., Rosenfeld, L.B. (2018). *Relacje interpersonalne. Proces porozumiewania się*. Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.
- Aronson, E., Wilson, T.D., Akert, R.M. (1997). *Psychologia Społeczna. Serce i umysł*. Poznań: Zysk i S-ka.
- Baney, J. (2009). *Komunikacja interpersonalna*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer Business; współpr. IPS Wydawnictwo.
- Davis, M., McKay, M., Fanning, P. (2019). *Sztuka skutecznego porozumiewania się*. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Dobek-Ostrowska, B. (2007). *Podstawy komunikowania społecznego*. Wrocław: Wydawnictwo Astrum.
- Głodowski, W. (1994). *Komunikowanie interpersonalne*. Warszawa: Hansa Communication.
- Goban-Klas, T. (2004). *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hartley, P. (2006). *Komunikowanie interpersonalne*. Wrocław: Wydawnictwo Astrum.
- Jaworowicz, M., Jaworowicz, P. (2017). *Skuteczna komunikacja w nowoczesnej organizacji*. Warszawa: Difin.
- Kamińska, M. *Rola mowy ciała w kierowaniu wizerunku publicznego polityków na przykładzie Angeli Merkel i Gerharda Schrödera*. Pobrane z: http://www.info-pr.pl/cms/File/prace_dyplomowe/rola_mowy_ciala_w_kreowaniu_wizerunku_publicznego_politykow_na_przykladzie_angeli_merkel_i_gerharda_schrodera_-_marzena_kaminska.pdf (20.06.2019).
- Kozak, S. (2011). *Patologie komunikowania w Internecie. Zagrożenia i skutki dla dzieci i młodzieży*. Warszawa: Difin.
- Morreale, S.P., Spitzberg, B.H., Barge, J.K., (2007). *Komunikacja między ludźmi. Motywacja, wiedza i umiejętności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rupińska-Kozak, M. *Parę słów o komunikacji*. Pobrane z: <http://cms-files.bazagmin.pl/sites/550/cms/szablony/6598/pliki/komunikacja.pdf> (22.05.2019).
- Szopski, M. (2005). *Komunikowanie międzykulturowe*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne SA.
- Werra, Z. (2011). Idea społeczeństwa obywatelskiego w działalności „pierwszego” NZS-u (1980–1981). W: W. Polak, S. Galij-Skarbińska, V. Kmieciak, M. Białkowski, J. Kufel, P. Ruchlewski (red.), *O Polskę wolną! O Polskę solidarną! MSZZ Solidarność w latach 1980–1989* (s. 267–287). Gdańsk: Tatastudio.
- Werra, Z. (2012). Idea solidarności społecznej Niezależnego Zrzeszenia Studentów 1980–1981. W: M. Górka (red.), *Solidarność, ludzie i idee* (s. 47–66). Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Werra, Z. (2012). Wkład Niezależnego Zrzeszenia Studentów w kształtowanie przyszłych polskich i europejskich elit politycznych 1980–1981. W: J. Knopek, B. Polak (red.), *Wkład Polaków w proces integracji europejskiej* (s. 128–155). Warszawa: Difin.
- Werra, Z. (2013). Dziwne pytania, które można usłyszeć. Rekrutacja w pigułce: autoprezentacja, rozmowy, błędy. Szkolenia z autoprezentacji. *Rzeczpospolita, 5 lutego*.
- Werra, Z. (2015). *Współczesne próby anihilacji chrześcijańskiej tożsamości Polaków na przykładzie zbrodni katyńskiej. Studium historyczno-społeczne*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Zięba, A. *Język a kultura. Komunikacja werbalna w wybranych polskich, brytyjskich i amerykańskich programach telewizyjnych*. Pobrane z: http://www.staff.amu.edu.pl/~inveling/pdf/Anna_Zieba_invel6.pdf (22.05.2019).

Leo Varadkar jako premier Irlandii – pomiędzy przywództwem transakcyjnym i transformacyjnym

PRZEMYSŁAW ŻUKIEWICZ
DR HAB., PROF. UWR

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii
e-mail: przemyslaw.zukiewicz@uwr.edu.pl

KATARZYNA DOMAGAŁA
MGR

Uniwersytet Wrocławski, Instytut Politologii
e-mail: katarzyna.domagala@uwr.edu.pl

Słowa kluczowe przywództwo polityczne, Irlandia, Leo Varadkar, brexit

Abstrakt 2 czerwca 2017 roku Leo Varadkar został wybrany w Irlandii na stanowisko przewodniczącego chadeckiej relewantnej partii politycznej Fine Gael. Dwa tygodnie później stworzony przez niego rząd mniejszościowy uzyskał wotum zaufania w irlandzkim parlamencie. Tym samym L. Varadkar został najmłodszym premierem Irlandii w historii. W niniejszym artykule staramy się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób lider polityczny może przekonać swoich stronników do swoich poglądów oraz wizji przyszłości. Stawiamy hipotezę, że wciąż aktualne wśród zwolenników pozostaje oczekiwanie od lidera balansowania pomiędzy przywództwem transakcyjnym zorientowanym na sukces wyborczy własny oraz własnej partii politycznej oraz przywództwem transformacyjnym zorientowanym na obronę kwestii istotnych dla tożsamości grupy politycznej, której lider przewodzi. L. Varadkar zachowuje ów balans, co staramy się wykazać, konfrontując strategię komunikacyjne przyjmowane przez niego na potrzeby wewnętrznej rywalizacji politycznej oraz na potrzeby sytuacji kryzysowej związanej z tzw. brexitem i konsekwencjami tego procesu dla Irlandii oraz Irlandii Północnej. Korzystamy przede wszystkim z metody biograficznej rekonstrukcji faktów, dopełniając ją elementami analizy systemowej oraz analizy zawartości przekazów medialnych.

Leo Varadkar – between transactional and transformational leadership

Keywords political leadership, Ireland, Leo Varadkar, Brexit

Abstract On June 2, 2017, Leo Varadkar was elected in Ireland for a leader of the Christian Democratic party Fine Gael. Two weeks later, his minority government gained a vote of confidence in the Irish parliament. Therefore, L. Varadkar became the youngest Taoiseach (head of government) in the history of Ireland. In this article, we try to answer the question: how a political leader managed

to convince his supporters to his views and visions of the future. We hypothesize that followers still expect that political leaders will be able to find a balance between the transactional and transformational leadership. Our analysis proves that L. Varadkar maintains this balance and we try to present it by confronting the communication strategies adopted by him for the purposes of internal political rivalry and in his public speeches during the Brexit crisis. We mainly use the method of biographical reconstruction, complementing it with elements of system analysis and content analysis.

Wprowadzenie

Koncepcja wyodrębnienia dwóch typów przywództwa – transformacyjnego i transakcyjnego należy do kanonicznych propozycji teoretycznych badaczy tego fenomenu, a upowszechniona została głównie za sprawą monografii Jamesa MacGregora Burnsa (1978). W niniejszym artykule staramy się sprawdzić, czy analiza ścieżki kariery obecnego premiera Irlandii, Leo Varadkara, pozwala na jednoznaczne przypisanie stylu jego przywództwa do jednego z dwóch typów wyodrębnionych przez Burnsa.

Pytamy przy okazji o to, w jaki sposób lider polityczny może przekonać swoich stronników do swoich poglądów oraz wizji przyszłości. Weryfikujemy ponadto hipotezę, że wciąż aktualne wśród zwolenników pozostaje oczekiwanie od lidera balansowania pomiędzy przywództwem transakcyjnym zorientowanym na sukces wyborczy oraz przywództwem transformacyjnym zorientowanym na obronę kwestii istotnych dla tożsamości grupy politycznej, której lider przewodzi (hipoteza skonstruowana została zatem *a contrario* wobec twierdzeń o rozłączności typów idealnych przywództwa transformacyjnego i transakcyjnego).

Badamy ów balans, konfrontując strategie komunikacyjne przyjmowane przez L. Varadkara na potrzeby wewnętrznej rywalizacji politycznej oraz na potrzeby sytuacji kryzysowej związanej z tzw. brexitem i konsekwencjami tego procesu dla Irlandii oraz Irlandii Północnej. Do badania przypadku (*case study*) zastosowaliśmy narzędzia metody biograficznej rekonstrukcji faktów (Walter, 2014), dopełniając ją elementami analizy systemowej (Easton, 1965; Mair, 1998) oraz analizy zawartości przekazów medialnych (Wimmer, Dominick, 2011, s. 155–183).

Zmiany paradygmatów w badaniach nad przywództwem politycznym i ich wpływ na koncepcje przywództwa transformacyjnego i transakcyjnego

Zmiana paradygmatu w badaniach nad przywództwem politycznym, która dokonała się w II połowie XX wieku, wiązała się przede wszystkim z zakwestionowaniem twierdzenia, jakoby na proces przywództwa największy wpływ miały cechy osobowości oraz umiejętności samego lidera (Elgie, 2015, s. 3–12).

Współcześnie badacze, analizując fenomen przywództwa, częściej kierują swoją uwagę na zwolenników przywódcy oraz charakter relacji zawiązywanej przez obie jej strony. Przykładowo Mark G. Ehrhart i Katherine J. Klein (2001) dowodzą, że na przebieg tego procesu ma wpływ typ osobowości nie tylko przywódcy, ale i jego zwolenników; Pavol Frič (2008, s. 28) uznaje,

że w procesie przywództwa równie ważny, co efektywny lider, jest efektywny zwolennik; Russ Marion i Mary Uhl-Bien (2003) stwierdzają, że w organizacjach terrorystycznych liderzy odgrywają rolę symboliczną, a za efektywność organizacji odpowiada jakość powiązań społecznych pomiędzy jej szeregowymi członkami.

Zarysowane powyżej zmiany w postrzeganiu procesów przywództwa wymogły także weryfikację powszechnie przyjmowanych i akceptowanych koncepcji teoretycznych. Za jedną z koncepcji kanonicznych uchodziła przez długi czas propozycja Jamesa MacGregora Burnsa, który w 1978 roku opublikował swoją najczęściej cytowaną pracę – *Leadership*. Uczony wskazał w niej na kryteria, które mogą być podstawą do wyróżnienia dwóch typów przywódców politycznych – liderów transakcyjnych i transformacyjnych. Podstawowe miało być dla J. Burnsa kryterium etyczne. Przywódca transakcyjny zawierał kontrakt ze swoimi zwolennikami, ale nie po to, by zmieniać system wartości zwolenników czy kształtować ich spójną ideologiczną tożsamość, lecz aby realizować ich konkretne postulaty i interesy (Burns, 1978, s. 19). Przywódca transformacyjny natomiast przede wszystkim motywował swoich zwolenników do wzniesienia się na wyższy poziom moralny oraz inspirował zmiany o wielkiej doniosłości historycznej (Burns, 1978, s. 20).

Koncepcja J. Burnsa przez wiele lat wywoływała kontrowersje. Zarzucano jej po pierwsze zbytnią publicystyczność i brak oparcia formuł teoretycznych na „twardych” danych empirycznych, a po drugie – zastosowanie w niej tak nieostrego kryterium prymarnego, za jaki jej autor uznawał kwestię etyczności przywództwa. Kontynuatorzy myśli J. Burnsa – Bernard Bass i Bruce J. Avolio – podjęli się bodaj najbardziej znanej modyfikacji i operacjonalizacji pojęcia przywództwa transformacyjnego, uznając, że jest ono nie tyle przeciwstawne przywództwu transakcyjnemu, co od niego znaczeniowo węższe. Wyodrębniając cztery atrybuty, które powalają uznać lidera za transformacyjnego: charyzmę, inspirującą motywację, intelektualną stymulację oraz zindywidualizowaną uwagę (Bass, Avolio, 1993), przyznali oni, że każdy lider transformacyjny na określonych etapach swojej politycznej kariery zawiera ze swoimi zwolennikami swoiste transakcje: mają one zarówno wymiar psychologiczny (zaspokajanie przez lidera takich potrzeb, jak potrzeba akceptacji czy przynależności), jak i ekonomiczny (jak np. kontrakt wyborczy, w którym lider zobowiązuje się do spełnienia danych postulatów popierających go zwolenników) (Żukiewicz, 2011, s. 141–143).

W studium przypadku irlandzkiego premiera Leo Varadkara staramy się wykazać owo swoiste „przenikanie” się przywództwa transakcyjnego oraz transformacyjnego. Prezentujemy ścieżkę kariery politycznej lidera, ukazującą nie tylko źródła jego umiejętności komunikacyjno-negocjacyjnych oraz skuteczności w podejmowanych działaniach politycznych w ramach irlandzkiego systemu partyjnego, ale także zmianę strategii komunikacyjnych, związaną z wyzwaniem, przed którym stanął L. Varadkar w kontekście międzynarodowego kryzysu politycznego wywołanego decyzją o woli opuszczenia przez Wielką Brytanię struktur Unii Europejskiej.

Ścieżka kariery politycznej Leo Varadkara

L. Varadkar urodził się 18 stycznia 1979 roku w Dublinie. Jego matka, Irlandka, oraz ojciec, z pochodzenia Hindus, poznali się w Londynie, gdzie oboje pracowali. L. Varadkar był naj-

młodszy z trójki rodzeństwa. Wychowywał się na przedmieściach Dublina – ukończył najpierw państwową katolicką szkołę podstawową St. Francis Xavier National School, następnie protestancką prywatną szkołę średnią przy The King's Hospital, a w 2003 roku – studia medyczne w Trinity College (Wallenfeldt, 2017).

Podczas studiów L. Varadkar zaangażował się w działalność polityczną, wstępując do młodzieżówki Fine Gael – partii politycznej kwalifikowanej do rodziny partii chadeckich. Fine Gael była wówczas w Irlandii najpoważniejszą konkurentką innego konserwatywnego ugrupowania – Fianna Fáil, które od 1932 roku nie przegrało żadnych wyborów parlamentarnych, choć nie zawsze zwyciężało na tyle, by móc tworzyć lub współtworzyć rząd (pierwsze w historii wybory Fianna Fáil przegrała w 2011 roku) (Arnold, O'Toole, 2011; McGraw, O'Malley, 2018).

Początkowe doświadczenia polityczne nie były dla L. Varadkara udane. Mając 20 lat, po raz pierwszy próbował uzyskać mandat w wyborach lokalnych, ale poniósł porażkę. Radnym w radzie powiatu Fingal (County Council Fingal) został trzy lata później, ale nie było to wynikiem elekcji, tylko kooptacji ze względu na ustąpienie innego radnego (Wallenfeldt, 2017). W 2004 roku uzyskał już jednak bardzo dobry rezultat wyborczy, ponownie kandydując w wyborach lokalnych. Otrzymał prawie pięć tysięcy głosów poparcia, co było wtedy rekordowym wynikiem w skali całego kraju. W 2007 roku po raz pierwszy rywalizował w wyborach parlamentarnych i został wybrany na deputowanego w okręgu wyborczym Dublina Zachodniego (West Dublin) (Wallenfeldt, 2017).

W 2010 roku L. Varadkar przyłączył się do wewnętrznego buntu w łonie Fine Gael, który miał doprowadzić do zmiany na stanowisku przewodniczącego partii. Enda Kenny sprawował tę funkcję już ósmy rok z rzędu, ale jego wewnątrzpartyjni oponenti przekonywali, że przed kolejnymi wyborami parlamentarnymi partia potrzebuje wizerunkowej zmiany, której dotychczasowy lider nie gwarantuje (Bowler, Farrell, 2017). Mimo to po historycznych zwycięskich wyborach w 2011 roku E. Kenny zaproponował L. Varadkarowi objęcie w nowym koalicyjnym rządzie teki ministra transportu, turystyki i sportu (Wallenfeldt, 2017).

W 2015 roku odbyło się w Irlandii referendum w kwestii – między innymi – wprowadzenia do irlandzkiej konstytucji trzydziestej czwartej poprawki umożliwiającej zawarcie związku małżeńskiego parom jedнопłciowym¹. Do głosowania wspierającego wprowadzenie poprawki konstytucyjnej namawiali przedstawiciele wszystkich relewantnych ugrupowań politycznych, niezależnie od ich politycznej kwalifikacji, oraz liczne organizacje pozarządowe. Stanowczy sprzeciw wyrażali przedstawiciele irlandzkiego kościoła oraz organizacji religijnych (Murphy, 2016).

W debacie referendalnej szczególnego znaczenia nabrał *coming out* L. Varadkara. W styczniu 2015 roku w wywiadzie dla irlandzkiego radia RTE polityk potwierdził, że jest gejem. Od razu jednak zastrzegł, że ten fakt go nie definiuje, tak samo jak nie definiuje go jako polityka to, że jest pół-Hindusem czy lekarzem. Swój homoseksualizm uznał za część swojego charakteru

¹ Po wyborach w 2011 r. powołano w Irlandii Konwencję Konstytucyjną, w skład której wchodziło 66 obywateli, 33 polityków oraz przewodniczący (łącznie 100 osób), a której zadaniem miało być przygotowanie rekomendacji dotyczących ewentualnych zmian w konstytucji. Ostatecznie komisja zarekomendowała kilka kwestii związanych z ustrojem państwa, które warto poddać pod rozstrzygnięcie referendalne, a rząd zdecydował o uwzględnieniu dwóch takich rekomendacji. Zadano w referendum pytanie o możliwość wprowadzenia artykułu umożliwiającego zawieranie związków małżeńskich przez pary jedнопłciowe oraz o możliwość zmiany cenzusu wieku dla kandydatów na prezydenta Irlandii z 35 na 21 lat (Elkink, 2017).

(Wallenfeldt, 2017). Pomimo zachowawczej postawy L. Varadkara jego *coming out* stał się na pewien czas najważniejszą informacją medialną nie tylko w Irlandii, ale i na świecie. Podkreślano, że jest to nie tylko pierwsze otwarcie mówiący o swoim homoseksualizmie minister irlandzkiego rządu, ale także to, że sama Irlandia zaledwie 23 lata wcześniej zdepenalizowała homoseksualizm w swoim systemie prawnym.

Ostatecznie w referendum w 2015 roku za wprowadzeniem konstytucyjnej poprawki umożliwiającej zawieranie małżeństw parom jedнопłciowym opowiedziało się 62,1% głosujących, a przeciwko – 37,9%. Frekwencja w referendum była wysoka i wyniosła 60,5%. Politycy rządzącej koalicji mieli nadzieję, że sukces referendalny pozwoli na odrobienie strat związanych ze spadkiem popularności rządu w reakcji na oszczędności budżetowe wymuszane przez instytucje zewnętrzne, jednak wyniki sondaży nie wykazały po referendum żadnych istotnych zmian w preferencjach wyborczych Irlandczyków (Murphy, 2016).

Wyniki wyborów parlamentarnych w 2016 roku nie przyniosły klarownego rozstrzygnięcia. Dwie dotychczas dominujące w systemie partie polityczne – Fine Gael i Fianna Fáil – nie uzyskały łącznie poparcia ponad połowy wszystkich głosujących. Drugim istotnym faktem wartym odnotowania był bardzo słaby wynik Partii Pracy, który w sposób znaczący obniżył poziom jej relewancji, zwłaszcza w odniesieniu do kwestii tworzenia rządu (Żukiewicz, Domagała, 2018, s. 102). Wreszcie trzecim czynnikiem, który zdecydował o ogromnych trudnościach w procesie poelekcyjnego formowania gabinetu, był bardzo duży sukces kandydatów niezależnych – w wyborach uzyskali oni w sumie ponad 15% głosów, co przełożyło się na liczbę 19 mandatów (Weeks, 2016, s. 219).

Przedwyborcze kalkulacje, zakładające utworzenie koalicji Fine Gael i Partii Pracy jako jeden z bardziej prawdopodobnych wariantów gabinetowych, nie miały zatem szans na urzeczywistnienie (O'Malley, 2016, s. 255–256). 10 marca, 6 kwietnia i 14 kwietnia próbowano wybrać w parlamencie irlandzkiego premiera, ale każdorazowo wybór ten kończył się fiaskiem. Dwie największe partie rozpoczęły negocjacje w sprawie ewentualnego poparcia Fianna Fáil dla rządu mniejszościowego utworzonego przez Fine Gael. Warunkiem wstępnym miało być zapewnienie przez chadeków poparcia dla rządu ze strony większości deputowanych nienależących do Fianna Fáil, tak by republikanie mogli się wstrzymać od głosu bądź w ogóle nie wziąć udziału w głosowaniu (O'Malley, 2016, s. 264). Takie poparcie udało się zapewnić ze strony niektórych deputowanych niezależnych i na początku maja Enda Kenny został ponownie wybrany premierem, uzyskując poparcie 59 deputowanych przy 49 głosach przeciwnych (Murphy, 2016).

Jego pozycja polityczna była jednak bardzo słaba – nie dość, że stał na czele rządu mniejszościowego, to poparcie dla niego było uzależnione od grupy niezrzeszonych deputowanych, z którymi prowadzenie negocjacji okazywało się długotrwałe i żmudne. Kolejny kryzys gabinetowy stał się dlatego udziałem rządu E. Kenny'ego już kilka miesięcy po wyborach. Doszło do niego głównie z uwagi na ujawnienie skandalu w irlandzkiej policji oraz niewiarygodne wyjaśnienia, jakie w tej sprawie składali zaufani ministrowie oraz sam premier. W maju 2017 roku – pod groźbą braku poparcia dla działań rządu ze strony wielu ugrupowań politycznych – E. Kenny ogłosił, że poda się do dymisji, a w Fine Gael zostaną przeprowadzone wybory nowego przewodniczącego.

Swoją gotowość objęcia tej funkcji zgłosili L. Varadkar oraz Simon Coveney. Obaj mieli w partii swoich stronników – w mediach podkreślano energię i retoryczne umiejętności pierw-

szego z kandydatów, oraz doświadczenie i pochodzenie drugiego². Wybory w Fine Gael odbyły się 2 czerwca 2017 roku. O zwycięstwie L. Varadkara zdecydowała ich specyfika – głosy poszczególnych grup wyborców są bowiem – zgodnie ze statutem ugrupowania – ważone w ten sposób, że 65% wszystkich głosów mają deputowani do parlamentu, 10% – radni do rad lokalnych, a 25% – szeregowi członkowie partii. S. Coveney zwyciężył wprawdzie w tym ostatnim segmencie, ale partyjni działacze szczebla lokalnego i parlamentarnego udzielili zdecydowanego poparcia L. Varadkarowi, który został uznany zwycięzcą (Wallenfeldt, 2017).

14 czerwca 2017 roku rząd L. Varadkara uzyskał wotum zaufania w izbie niższej irlandzkiego parlamentu. Za udzieleniem wotum głosowało 57 deputowanych, 50 było przeciwnych, a 45 nie wzięło udziału w głosowaniu (BBC News, 2017). Gabinet – podobnie jak w przypadku premierostwa E. Kenny’ego – ma więc charakter rządu mniejszościowego wspieranego aktywnie w kluczowych głosowaniach przez parlamentarzystów niezależnych oraz biernie (poprzez absencję lub wstrzymywanie się od głosowania) przez deputowanych największego politycznego konkurenta – partię Fianna Fáil. Czyni to jednak z premiera L. Varadkara aktora o słabej pozycji politycznej, zależnego w dużej mierze od negocjowanego poparcia w każdej głosowanej w parlamencie kwestii.

Tabela 1. Skład rządu Leo Varadkara

Funkcja	Osoba	Partia	
Taoiseach – premier	Leo Varadkar	Fine Gael	
Minister obrony			
Tánaiste – wicepremier	Simon Coveney		
Minister spraw zagranicznych i handlu			
Minister finansów	Paschal Donohoe		
Minister wydatków publicznych i reform			
Minister edukacji i umiejętności	Richard Bruton		
Minister sprawiedliwości i równości	Charles Flanagan		
Minister biznesu, przedsiębiorczości i innowacji	Heather Humphreys		
Minister zdrowia	Simon Harris		
Minister rolnictwa, żywności i gospodarki morskiej	Michael Creed		
Minister komunikacji, klimatu i środowiska	Denis Naughten		Niezależni
Minister transportu, turystyki i sportu	Shane Ross		
Minister dzieci i młodzieży	Katherine Zappone		
Minister wsi i rozwoju wspólnot	Michael Ring	Fine Gael	
Minister pracy i opieki społecznej	Regina Doherty		
Minister mieszkalnictwa, planowania i samorządu lokalnego	Eoghan Murphy		
Ministerstwo kultury i dziedzictwa irlandzkiego	Joseph Madigan		

Źródło: opracowanie własne na podstawie https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Taoiseach_and_Government/List_of_Ministers_Ministers_of_State/ (10.12.2017).

² Simon Convey jest synem zasłużonego polityka Fine Gael, Hugh’a Coveneya.

Co ciekawe, rywal premiera o przywództwo partyjne otrzymał w gabinecie prestiżową tekę wicepremiera i ministra spraw zagranicznych. Było to powszechnie uznane za wprawne posunięcie nowego szefa rządu, ale też za wyraz dużego zaufania, jakim L. Varadkar obdarzył S. Coveneya. W obliczu opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej (brexit), funkcja ministra spraw zagranicznych nabrała bowiem w Irlandii dodatkowego znaczenia. Mimo że media światowe informowały o tym, iż premierem Irlandii został w czerwcu 2017 roku lider Fine Gael, który jest najmłodszym w historii szefem irlandzkiego rządu, w dodatku potomkiem emigranta oraz ujawnionym gejem reprezentującym partię chadecką, skład jego rządu nie był już tak „rewolucyjny”. Krytykowano L. Varadkara nie tylko za pozostawienie na stanowiskach wielu dotychczasowych ministrów, ale także to, że na ogólną liczbę piętnastu ministerstw kierownictwo objęły w nich jedynie cztery kobiety.

Styl komunikacji Leo Varadkara w wewnętrznej rywalizacji politycznej

L. Varadkar od początku swojej kariery uważany był za polityka, który występuje publicznie, nie szczędząc swoim oponentom ostrych słów. Jego biograf wspomina, że tydzień po wyborach parlamentarnych, w których po raz pierwszy uzyskał mandat (miał wówczas 28 lat), z trybuny sejmowej nazwał urzędującego premiera, 56-letniego Bertiego Aherna reprezentującego Fianna Fáil, krępaczem i cwaniakiem (*devious and cunning*). Przylgnęła wówczas do niego etykieta polityka znanego z ciętego języka (w gronie sojuszników) lub aroganta (tak określali go przeciwnicy) (Wallenfeldt, 2017).

Nawet jednak wśród swoich krytyków L. Varadkar cieszy się opinią mówcy dobrego i potrafiącego przekonać audytorium do swoich racji. Media na całym świecie cytowały fragment jego przemówienia, w którym dziękował za wybór na przewodniczącego Fine Gael, co na początku czerwca 2017 roku oznaczało, że faktycznie otrzyma on misję stworzenia rządu i zostanie premierem mniejszościowego rządu:

Wiem, że kiedy mój ojciec przemierzył 5 tysięcy mil, aby zbudować w Irlandii nowy dom, przypuszczam, że nigdy nie marzył o tym, że pewnego dnia jego syn wyrośnie na lidera i pomimo jego różnic jego syn będzie oceniany za swoje działania, a nie za swoją tożsamość. Każdy dumny rodzic w Irlandii dzisiaj może śnić wielki sen dla swoich dzieci (za: Halpin, 2017; tłum. autorów).

Za wiele swoich poglądów L. Varadkar był krytykowany. Jawił się w przestrzeni publicznej jako „twardy” liberał. Jako rzecznik – pozostającej wówczas w opozycji – Fine Gael ds. przedsiębiorczości, handlu i zatrudnienia (odpowiednik ministra pracy w gabinecie cieni) postulował wprowadzenie specjalnych dodatków dla bezrobotnych emigrantów w zamian za zobowiązanie ich do opuszczenia Irlandii (Wallenfeldt, 2017). Jako minister opieki społecznej firmował program „Welfare Cheats Cheat Us All” („Oszustwa socjalne oszukują nas wszystkich”), w ramach którego ministerstwo namawiało Irlandczyków do zgłaszania wszystkich przypadków podejrzeń wyłudzenia od państwa świadczeń socjalnych. Z kolei w maju 2017 roku przedstawił projekt ustawy o opiece społecznej i emeryturach, w którym zakładano cokwartalną publikację danych osób skazanych za oszustwa związane ze świadczeniami socjalnymi (Wallenfeldt, 2017).

Brexit w kontekście zainteresowania opinii publicznej przywództwem L. Varadkara

Na rysunku 1 zaprezentowano, jak często fraza „Leo Varadkar” była globalnie wyszukiwana w jednej z najpopularniejszych internetowych wyszukiwarek (Google) w wybranym okresie analizy (14.06.2017–28.07.2019). Zaobserwować można kilka szczytowych momentów, kiedy internauci poszukiwali informacji o liderze Fine Gael.



Rysunek 1. Częstotliwość wyszukiwania frazy „Leo Varadkar” w wyszukiwarce Google

Źródło: Google Trends. Pobrane z: <https://trends.google.com/trends/explore?date=2017-06-09%202019-07-28&q=%2F-m%2F02rbs8z> (28.07.2019).

Pierwszy z nich to okres od 14 do 17 czerwca 2017 roku. Było to spowodowane tym, że 14 czerwca 2017 roku L. Varadkar objął urząd premiera. Zainteresowanie opinii publicznej irlandzkim premierem wzrosło następnie w październiku 2017 roku, w związku z dwudniowym szczytem Unii Europejskiej, którego jednym z kluczowych tematów był brexit. L. Varadkar spotkał się wówczas z Theresą May, ówczesną premier Wielkiej Brytanii. Kolejne spotkanie przywódców obu państw odbyło się we wrześniu 2018 roku, co również znalazło odzwierciedlenie na wykresie obrazującym zainteresowanie postacią irlandzkiego premiera. To w tym czasie większość komentatorów i ekspertów stwierdzała w mediach, że negocjacje dotyczące brexitu utknęły „w martwym punkcie” w związku z brakiem osiągnięcia kompromisu w sprawie granicy między Irlandią a Irlandią Północną. Sam L. Varadkar przyznał wtedy, że po wielu miesiącach rozmów obie strony nie są wcale bliżej wypracowania konstruktywnego rozwiązania (Balinowski, 2018).

Drugim szczytowym momentem zainteresowania opinii publicznej L. Varadkarem była połowa marca 2019 roku. Mimo że nagłówki portali internetowych w dużej mierze poświęcone były dwukrotnemu odrzuceniu przez Izbę Gmin projektu umowy wyjścia z UE (BBC News, 2019a), 12 marca premier L. Varadkar wygłosił przemówienie, w którym nawoływał do zacieśnienia współpracy Wielkiej Brytanii z UE w celu opracowania wspólnego stanowiska i przygotowania porozumienia, które będzie korzystne przede wszystkim dla mieszkańców Irlandii Północnej oraz Irlandczyków mieszkających na północnej części wyspy (Statement..., 2019).

Lider i jego strategie komunikacyjne w sytuacji kryzysowej – Leo Varadkar a brexit

L. Varadkar podczas swojej pierwszej kadencji premiera musiał zatem zmierzyć się z jednym z najpoważniejszych wyzwań, jakie stanęły przed Irlandią od czasów jej akcesji do Unii Europejskiej. Kluczowym elementem negocjacji w sprawie warunków opuszczenia przez

Wielką Brytanię Unii Europejskiej stała się kwestia przyszłej granicy pomiędzy Irlandią a Irlandią Północną, wchodzącą w skład Zjednoczonego Królestwa (O’Toole, 2017). Mimo że w referendum 23 czerwca 2016 roku 55,8% mieszkańców Irlandii Północnej opowiedziało się za pozostaniem Wielkiej Brytanii w UE, wynik ogólnokrajowy przesądził o podjęciu przez brytyjski rząd decyzji o opuszczeniu UE (Mathea, 2018). W konsekwencji granica pomiędzy Irlandią i Irlandią Północną może niebawem stać się zewnętrzną granicą UE, co oznaczałoby jej przekształcenie w tzw. twardą granicę (Strzałkowski, 2017), a to z kolei wiązałoby się m.in. z powtórным wprowadzeniem kontroli granicznej (Mathea, 2018).

Premier L. Varadkar wielokrotnie ogłaszał, że zamierza za wszelką cenę bronić granicznego *status quo*. Chciał tym samym utrzymać w mocy postanowienia zawarte w porozumieniu pokojowym z 1998 roku. L. Varadkar podkreślał, że przywrócenie „twardej granicy” w znacznym stopniu skomplikuje relacje handlowe, utrudni życie codzienne mieszkańcom Irlandii i Irlandii Północnej, stanowić będzie również poważne zagrożenie dla procesu pokojowego w Irlandii Północnej (O’Brennan, 2019). Irlandzki premier, tuż po objęciu urzędu w 2017 roku, potwierdzał oficjalne stanowisko irlandzkiego rządu w sprawie utrzymania swobody przekraczania granicy, podkreślając, że popierają go w tym przedstawiciele i liderzy wszystkich pozostałych państw członkowskich UE (Strzałkowski, 2017).

Podczas konferencji prasowej, która odbyła się po szczycie UE w październiku 2017 roku, L. Varadkar publicznie zakwestionował słowa Phila Hogana, komisarza UE ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, który stwierdził, że negocjacje UE z Wielką Brytanią niebezpiecznie zmierzają w stronę niekorzystnego rozwiązania, jakim miałyby być „twardy brexit”. L. Varadkar najpierw zapewniał, że brexit nie nastąpi przed kwietniem 2019 roku, a następnie łagodził negatywny wydźwięk wypowiedzi P. Hogana, zapewniając, że zainteresowane strony są zaangażowane w proces negocjacyjny i czynią postępy (RTE News, 2017).

Zaledwie po miesiącu, wobec braku oczekiwanych rezultatów w omawianych negocjacjach, stanowisko irlandzkiego premiera uległo zaostrzeniu. 17 listopada 2017 roku, w trakcie swojego wystąpienia na szczycie społecznym w Göteborgu, L. Varadkar zagroził zablokowaniem procesu opuszczenia UE przez Wielką Brytanię, jeśli jej liderzy nie wydadzą pisemnej gwarancji całkowicie niwelującej ryzyko wprowadzenia „twardej granicy” pomiędzy Irlandią a Irlandią Północną, stwierdzając: „Otrzymaliśmy zapewnienie, że w Irlandii nie będzie twardej granicy, że nie będzie żadnej fizycznej infrastruktury, że nie wrócimy do granic przeszłości. Chcemy, aby ten warunek został zawarty w konkluzjach pierwszego etapu negocjacji” (za: Elgot, 2017; tłum. autorów).

24 lipca 2019 roku urząd premiera Wielkiej Brytanii objął Boris Johnson, lider Partii Konserwatywnej. L. Varadkar poproszony o komentarz w tej sprawie, wykazał się jednak powściągliwością, odpowiadając: „Pewność siebie i entuzjazm nie zastąpią prowadzenia polityki europejskiej i polityki zagranicznej, w związku z czym należy poczekać na szczegółowe informacje o planach B. Johnsona” (za: McClafferty, 2019; tłum. autorów).

W swoim pierwszym premierowskim przemówieniu B. Johnson odniósł się do umowy wy-negocjowanej przez swoją poprzedniczkę, T. May, z przedstawicielami unijnych instytucji, którą dwukrotnie odrzucili deputowani brytyjskiej Izby Gmin (The Guardian, 2019). Lider brytyjskiej Partii Konserwatywnej zapowiedział, że doprowadzi do wyjścia swojego kraju z UE, nawet

jeśli wiązałoby się to z całkowitym odrzuceniem mechanizmu „backstop”³, którego celem było niedopuszczenie do wprowadzenia „twardej granicy” pomiędzy Irlandią i Irlandią Północną (Sandford, 2019) oraz brakiem pisemnego porozumienia między Wielką Brytanią i UE (*no-deal Brexit*).

W komentarzu dla BBC L. Varadkar podzielił się swoimi spostrzeżeniami po pierwszej oficjalnej wypowiedzi B. Johnsona, który – według irlandzkiego premiera – nie tylko bierze pod uwagę rezygnację z mechanizmu „backstop”, oceniając takie działanie jako „niedemokratyczne” (Irish Examiner, 2019), ale możliwe, że planuje całkowicie nowe rozwiązanie, które jednak – według Varadkara – nie ma szansy na powodzenie (McClafferty, 2019). Premier Irlandii przyznał także, że stanowisko jego rządu jest w tej kwestii niezmiennie – mechanizm „backstop” powinien pozostać w treści wynegocjowanej umowy (*Withdrawal Agreement*⁴), która nie może stać się przedmiotem kolejnych negocjacji.

Analiza oficjalnych wystąpień publicznych L. Varadkara dotyczących brexitu ukazuje, że wypowiedzi premiera Irlandii poświęcone są głównie nakreśleniu wizji gospodarczych, społecznych i politycznych następstw tego procesu. W przeciwieństwie do stylu przywództwa prezentowanego na potrzeby wewnętrznej rywalizacji politycznej spełniają one większość kryteriów dyskursu merytokratycznego: zawierają komponenty stylistyczne świadczące o przemyśleniu i wyważeniu racji, dalekie są też od spontaniczności i nacechowania emocjonalnego. L. Varadkar podkreśla stanowczość i niezmiennność stanowiska, które wyraża w imieniu całego rządu irlandzkiego, jednak stara się priorytetyzować potrzeby mieszkańców zarówno Irlandii, jak i Irlandii Północnej, którzy w największym stopniu są narażeni na odczucie negatywnych skutków brexitu. W wypowiedziach L. Varadkara niejednokrotnie wybrzmiewa wspomniana troska i potrzeba integracji narodowej, która według irlandzkiego premiera stanie się nieuniknionym procesem w przypadku „twardego brexitu”. Po szczycie UE w październiku 2017 roku L. Varadkar konkludował: „Po opuszczeniu przez Wielką Brytanię UE jest bardzo prawdopodobne, że większość mieszkańców Irlandii Północnej stanie się obywatelami Irlandii i Europy. Nawet osoby ze środowiska unionistycznego będą chciały zostać irlandzkimi i europejskimi obywatelami, przynajmniej dla ich wygody” (za: RTE News, 2017; tłum. autorów).

W wielu koncepcjach przywództwa politycznego wśród kryteriów efektywności i skuteczności liderów wymienia się kwestię doboru współpracowników, którzy w sytuacjach kryzysowych wspierają lidera. W przypadku L. Varadkara i przyjętej przez niego strategii komunikacyjnej w odniesieniu do kryzysu związanego z potencjalnym wystąpieniem Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej warto zwrócić uwagę na osobę Helen McEntee – irlandzkiej minister ds. europejskich, która pomimo niewielkiego dotychczasowego doświadczenia politycznego jest aktualnie jedną z najbliższych współpracowniczek premiera (O’Leary, 2019; O’Connor, Ryan, 2017; McEnroe, 2017; Kelly, 2019). H. McEntee brała aktywny udział we wspomnianym już szczycie Unii Europejskiej w październiku 2017 roku. Premier L. Varadkar korzystał z negocjacyjnego

³ Mechanizm „backstop” zakłada, że w przypadku braku porozumienia w sprawie brexitu między Wielką Brytanią a Unią Europejską całe Zjednoczone Królestwo musiałoby pozostać w unii celnej oraz wciąż uznawać towarzyszące jej elementy wspólnego rynku UE. Irlandia Północna pozostałaby w ten sposób częścią wspólnego unijnego rynku (Sandford, 2019).

⁴ Pełna nazwa dokumentu: *The draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union*. Tekst dokumentu jest dostępny online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf.

wsparcia H. McEntee podczas spotkania z T. May, dotyczącego dalszych ustaleń w sprawie brexitu (O’Leary, 2019).

Podsumowanie

Niniejsza analiza dowodzi, że podział na przywództwo transformacyjne i transakcyjne – pomimo jego zakorzenienia w nauce o polityce – nie może oznaczać rozłączności obu typów tego fenomenu. Przypadek L. Varadkara, potwierdza, że na pewnych etapach politycznej kariery liderzy muszą wykazać się umiejętnością przekonywania swoich zwolenników oraz skutecznością w osiągnięciu doraźnych (transakcyjnych) politycznych celów.

W ścieżce kariery irlandzkiego premiera nie można doszukać się zatem szczególnych okoliczności. Tak jak wielu innych polityków zdobył on gruntowne wykształcenie (medyczne) oraz wcześniej rozpoczął działalność w partii. Awansował następnie w szczeblach partyjnej hierarchii – począwszy od działacza organizacji młodzieżowej i radnego w lokalnej radzie, skończywszy na – bezpośrednio poprzedzających jego premierostwo – funkcjach deputowanego oraz ministra stojącego na czele trzech różnych resortów. Mimo stosunkowo młodego wieku (objęcie funkcji premiera w wieku 38 lat) L. Varadkar dysponuje więc kilkunastoletnim doświadczeniem w pracy w administracji publicznej Irlandii.

Jednocześnie w obliczu poważnych wyzwań czy politycznych kryzysów przywódcy transakcyjni są w stanie – czego dowodzi przykład irlandzkiego premiera – zastosować strategie komunikacyjne charakterystyczne dla przywództwa transformacyjnego: odwoływać się do kategorii etycznych, podkreślać wartości wspólnoty w obliczu zagrożenia dla procesu pokojowego, gwarantować obronę interesów państwa na forum międzynarodowym. Oznacza to, że – zgodnie z ustaleniami B. Bassa i B.J. Avolia – przywództwo transakcyjne i przywództwo transformacyjne nie powinny być traktowane na poziomie teoretycznym jako pojęcia wzajemnie się wykluczające.

Bibliografia

- Arnold, B., O’Toole, J. (2011). *The End of the Party. How Fianna Fail Lost its Grip on Power*. Dublin: Gill & Macmillan.
- Balinowski, M. (2018). *Theresa May na szczycie w Salzburgu: Porzucenie „nieakceptowalne” żądania ws. Brexitu*. Pobrane z: <https://www.rmf24.pl/fakty/swiat/news-theresa-may-na-szczycie-w-salzburgu-porzucenie-nieakceptowaln,nId,2633600> (20.09.2018).
- Bass, B., Avolio, B.J. (1993). *Transformational Leadership: A Response to Critiques*. W: M. Chemers, R. Ayman (red.), *Leadership Theory and Research* (s. 49–80). San Diego: Academic Press.
- BBC News (2017). *Leo Varadkar becomes Republic of Ireland’s taoiseach*. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-40266513> (14.06.2017).
- BBC News (2019a). *Brexit: Your simple guide to the UK leaving the EU*. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/uk-46318565> (21.07.2019).
- BBC News (2019b). *Leo Varadkar: A hard Brexit could ‘undermine the union’*. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-49127616> (26.07.2019).

- Bowler, S., Farrell, D.M. (2017). The Lack of Party System Change in Ireland in 2011. W: M. Marsh, D.M. Farrell, G. McElroy (red.), *A Conservative Revolution? Electoral Change in Twenty-First-Century Ireland* (s. 83–101). Oxford: Oxford University Press.
- Burns, J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Ehrhart, M.G., Klein, K.J. (2001). Predicting followers' preferences for charismatic leadership: The influence of follower values and personality. *The Leadership Quarterly*, 12, 153–179.
- Elgie, R. (2015). *Studying Political Leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Elgot J. (2017). *Ireland threatens to block progress of Brexit talks over border issue*. Pobrane z: <https://www.theguardian.com/politics/2017/nov/17/irish-pm-brexit-backing-politicians-did-not-think-things-through> (17.11.2017).
- Elkink, J.A., Farrell, D.M., Reidy, T., Suiter, J. (2015). *Understanding the 2015 Marriage Referendum in Ireland: Constitutional Convention, Campaign, and Conservative Ireland*. Pobrane z <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201521.pdf> (15.06.2018).
- Frič, P. (2008). Vůdcovství a následovnictví. W: P. Frič (red.), *Vůdcovství českých elit* (s. 15–51). Praha: Grada.
- The Guardian (2019). *In full: Boris Johnson's first speech as prime minister – video*. Pobrane z: <https://www.theguardian.com/politics/video/2019/jul/24/boris-johnsons-first-speech-as-prime-minister-in-full-video> (24.07.2019).
- Halpin, P. (2017). *Leo Varadkar: Immigrant's son becomes Ireland's youngest PM*. Pobrane z: <https://af.reuters.com/article/worldNews/idAFKBN1951YF> (14.06.2017).
- Irish Examiner (2019). *Varadkar defends Irish border backstop amid Johnson criticism*. Pobrane z: <https://www.irishexaminer.com/breakingnews/ireland/varadkar-defends-irish-border-backstop-amid-johnson-criticism-939503.html> (25.07.2019).
- Kelly, F. (2019). *There will be no change to the Brexit backstop, says Coveney*. Pobrane z: <https://www.irishtimes.com/news/politics/there-will-be-no-change-to-the-brexit-backstop-says-coveney-1.3772249> (17.01.2019).
- Mair, P. (1998). *Party System Change: Approaches and Interpretations*. Oxford: Oxford University Press.
- Marion, R., Uhl-Bien, M. (2003). Complexity Theory and Al-Qaeda: Examining Complex Leadership. *Emergence*, 5 (1), 54–76.
- Mathea, G. (2018). *Brexit. Co z granicą w Irlandii?* Pobrane z: <http://csm.org.pl/pl/component/phocadownload/category/66-2018?download=883:csm-komentarz-mathea-brexit-a-irlandia-03-2018>.
- McClafferty, E. (2019). *Boris Johnson: Dublin plays the waiting game over new PM*. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-49103704> (24.07.2019).
- McEnroe, J. (2017). *Leo Varadkar discovers it's difficult to find something for everyone*. Pobrane z: <https://www.irishexaminer.com/viewpoints/analysis/leo-varadkar-discovers-its-difficult-to-find-something-for-everyone-452986.html> (21.01.2017).
- McGraw, S., O'Malley, E. (red.) (2018). *One party Dominance. Fianna Fail and Irish Politics 1926–2016*. London – New York: Routledge.
- Murphy, G. (2016). The Background to the Election. W: M. Gallagher, M. Marsh (red.), *How Ireland Voted 2016. The Election that Nobody Won* (s. 1–26). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- O'Brennan, J. (2019). Requiem for a shared interdependent past: Brexit and the deterioration in UK-Irish relations. *Capital & Class*, 43 (1), 157–171. DOI: 10.1177/0309816818818315.
- O'Leary, N. (2018). *Leo Varadkar's calm Brexit fixer*. Pobrane z: <https://www.politico.eu/article/the-rising-star-who-is-leo-varadkar-brexit-fixer/> (11.09.2018).
- O'Malley, E. (2016). 70 Days: Government Formation in 2016. W: M. Gallagher, M. Marsh (red.), *How Ireland Voted 2016. The Election that Nobody Won* (s. 255–269). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- O'Toole, F. (2017). *Brexit's Irish Question*. Pobrane z: http://www.transnationaleuropeanstudies.org/uploads/2/5/7/5/25758186/brexit%E2%80%99s_irish_question___by_fintan_o%E2%80%99toole___the_new_york_review_of_books.pdf (10.07.2017).

- RTE News (2017). *Varadkar says we are not yet on Brexit 'cliff edge'*. Pobrane z: <https://www.rte.ie/news/brexit/2017/1019/913469-eu-summit-on-brexit-talks/> (19.10.2017).
- RTE News (2019). *Varadkar confident no-deal Brexit can be avoided*. Pobrane z: <https://www.rte.ie/news/brexit/2019/0725/1065283-brexit-ireland/> (25.07.2019).
- Statement by An Taoiseach, Leo Varadkar on latest developments on Brexit* (2019). Pobrane z: <https://static.rasset.ie/documents/news/2019/03/statement-by-leo-varadkar-12-march.pdf> (15.03.2019).
- Strzałkowski, M. (2017). *Irlandia zaostrza stanowisko wobec brexitu*. Pobrane z: <https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna/news/irlandia-zaostrza-stanowisko-wobec-brexitu/> (27.11.2017).
- Wallenfeldt, J. (2017). *Leo Varadkar: Prime Minister of Ireland*. Pobrane z: <https://www.britannica.com/biography/Leo-Varadkar> (10.12.2017).
- Walter, J. (2014). Biographical Analysis. W: R.A.W. Rhodes, P. 't Hart (red.), *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.
- Weeks, L. (2016). Independents and the Election: The Party Crashers. W: M. Gallagher, M. Marsh (red.), *How Ireland Voted 2016. The Election that Nobody Won* (s. 207–226). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wimmer, R.D., Dominick, J.R. (2011). *Mass media research. An introduction*. Boston: Wadsworth.

